新编21世纪政治学系列教材

当代中国政府与政治

Government and Politics in Contemporary China

方 雷 主编

非外借

中国人民大学出版社

新编21世纪政治学系列教材

政治学导论（第五版）	杨光斌
（普通高等教育“十一五”国家级规划教材）	
政治学概论	吴志华　郝宇青
行政学原理	金太军
当代中国政治制度导论（第二版）	杨光斌
中国政府与政治导论（第二版）	杨光斌
中国政治制度史导论（第二版）	张　鸣
中国政治制度史（第三版）	柏　桦
比较政治学导论（第二版）	张小劲　景跃进
（普通高等教育“十一五”国家级规划教材）	
当代西方政治制度导论（第二版）	唐　晓　王　为　王春英
西方政治学名著导读	燕继荣
政治心理学导论	季乃礼
地缘政治学导论	刘从德
（普通高等教育“十一五”国家级规划教材）	
新政治经济学导论	杨　龙
机关公文写作（第二版）	张创新
国家公务员制度导论	李和中
当代西方政治思潮	陈　伟
当代西方政治思潮	马德普
市政学	张旭霞
政治学新论（第二版）	刘吉发
● 当代中国政府与政治	方　雷

查询图书信息，下载教学资源：www.crup.com.cn/gggl

策划编辑　郭晓明　余　盛
责任编辑　黄雨晨　秦长俊
书籍设计　彭莉莉　拾光书坊

ISBN 978-7-300-23900-2
9 787300 239002 >
定价：32.00元

新编21世纪政治学系列教材

当代中国政府与政治

Government and P
in Contemporary

方 雷 主编

中国人民大学出版社
·北京·

图书在版编目（CIP）数据

当代中国政府与政治/方雷主编. —北京：中国人民大学出版社，2017.4
新编21世纪政治学系列教材
ISBN 978-7-300-23900-2

Ⅰ.①当… Ⅱ.①方… Ⅲ.①政治-中国-现代-高等学校-教材 Ⅳ.①D6

中国版本图书馆CIP数据核字（2017）第010292号

新编21世纪政治学系列教材
当代中国政府与政治
方　雷　主编
Dangdai Zhongguo Zhengfu yu Zhengzhi

出版发行	中国人民大学出版社		
社　　址	北京中关村大街31号	**邮政编码**	100080
电　　话	010－62511242（总编室）	010－62511770（质管部）	
	010－82501766（邮购部）	010－62514148（门市部）	
	010－62515195（发行公司）	010－62515275（盗版举报）	
网　　址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com（人大教研网）		
经　　销	新华书店		
印　　刷	北京七色印务有限公司		
规　　格	185 mm×260 mm　16开本	**版　　次**	2017年4月第1版
印　　张	17	**印　　次**	2017年4月第1次印刷
字　　数	391 000	**定　　价**	32.00元

版权所有　侵权必究　　印装差错　负责调换

作者简介

方雷　山东大学教授、博士生导师。国务院政府特殊津贴获得者、宝钢教育基金会优秀教师、教育部“新世纪优秀人才”、山东省有突出贡献的中青年专家；教育部高等学校政治学类专业教学指导委员会委员、中国政治学会副秘书长、山东省政治学会副会长兼秘书长、山东省行政管理学会常务理事、山东大学地方政府管理研究所所长；德国曼海姆大学、柏林自由大学、吕内堡大学，英国巴斯大学和新西兰奥克兰大学高级访问学者、客座教授。

内容简介

本教材系统阐述了当代中国政府与政治的基本框架，按照政治学的基本原理建构自身逻辑，从政治主体出发，围绕政治制度、政府体系、政治关系、政府职能、政府过程等五个基本问题展开，进一步讨论了当代中国政治发展中的政治参与、政治文化、公民社会以及对外关系；从政治关系的逻辑原点出发，从理论、制度、行为和过程四个层面以历时性和共时性的视角分析当代中国政府与政治的变迁，以及当代中国政治发展的理论和实践成果；为了突出当代中国政府与政治的客观环境，扩大学生视野，特结合当今世界和中国发展的实际设“区域化与当代中国的政府改革”和“全球化与当代中国的政治发展”两章内容。

总　序

邓小平领导的改革是新中国成立以来的又一次革命。过去30多年的改革开放已经给中国带来革命性变化。这种革命性变化不仅体现在现实生活中的经济、政治等层面，而且还表现在因现实的变迁而带来的理论上的创新和发展以及由此而来的政治学学科建设上的成就方面。

在我国，计划经济体制已经让位于社会主义市场经济体制，同时由经济变革带来的政治体制上的变化也是有目共睹的。首先，在民主法制建设上，人治正在走向法治，政治的制度化正在加强，其中一个重要标志就是终身制的废除和退休制度的形成。其次，在国家结构上，过去计划经济时期简单的单一制已经转变为更加复杂的国家结构关系。中央与地方、地方政府与地方政府之间的关系有了更多的市场经济特征。再次，在国家与社会之间的关系上，过去是“大政府（国家），小社会”，现在正向“大政府（国家），大社会”的方向变化。民间社会在政治生活中的作用越来越大，社会自由越来越多。最后，在意识形态上，过去那种对待马克思主义、毛泽东思想的封闭、激进而又教条的态度已经转变为开放、理性而又灵活的态度，因而形成了引导改革开放事业的邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观。所有这些变革，都是我们在30多年前所无法想象的。当然，在政治进步的同时，存在的问题也不容回避。那就是迫切需要建立一套约束政府权力、使人民群众的真实意愿和利益诉求能够得到顺畅表达的机制，以便从根本上保证社会的稳定与和谐。这些问题的解决，不仅需要实际工作者在体制创新方面的实践，更需要政治学学科的发展和政治学专业人才的智慧与理论贡献。

我国的政治变革既是对政治学研究工作的挑战，又是促使政治学发展的良好机遇。我国的政治学在这种压力与机遇并存的环境中正在快步前进。首先，在学科分类上，政治学已经从法学中独立出来而成为一级学科。其次，在学科分支上，政治学从马克思主义政治理论、制度史、思想史而发展成为学科门类更加丰富、更加有特色的一门学科，诸如新政治经济学、政治社会学、政治心理学、政治文化、政治学方法论等。再次，在研究方法上，从单一的阶级分析法发展成为以历史唯物主义为基础的多元化方法论，诸如行为主义、理性选择主义以及方兴未艾的新制度主义。最后，在问题研究上，无论是深度还是广度，我国政治学界都取得了可喜的成就，为中国的政治发展和政治改革作出了自己应有的

贡献。当然，在看到成绩的同时，也不能无视发展中的不足。作为中国政治学学科建设和发展的见证人，我们不能不为政治学发展中的结构性缺失而忧心忡忡。比如，就专业刊物而言，不要说与经济学、法学和历史学比较，就是和政治学的二级学科国际关系比较，政治学专业刊物的数量也是少之又少。这种现象严重制约了我国政治学的发展，很多优秀的研究成果只能散见于综合性学术刊物和大学学报。

中国政治学学科发展的基础是高校政治学专业建设。自1980年恢复政治学专业以来，政治学系或政治与行政管理学系已经成为很多高校的普遍性建制。而且在各高校政治学专业竞相发展的过程中，我们很高兴地看到各个高校的政治学学科建设和教材建设，无不生机勃勃，成就斐然。中国人民大学出版社推出的“新编21世纪政治学系列教材”在全国享有很高的声誉，是我国很多高校政治学专业和行政管理学专业的必备教科书。从已经出版的教材来看，我认为，“新编21世纪政治学系列教材”具有如下特点：

第一，体系上的创新性与独特性。教科书固然应该有通用的内容，但是在教材林立的今天，千篇一律而了无特色的教材是难以立足的，也难以为社会所认可和接受。“新编21世纪政治学系列教材”中的每一本教材在体系上的创新性和独特性都是很突出的。

第二，内容上的研究性与新颖性。体系上的独特性应该由内容上的研究性与新颖性构成。教科书不但要介绍一般性的概念和理论，还应该容纳最新的理论研究成果以及对有关理论成果的看法与评价。该系列教材的一个重要特征是，这些教材都是作者们基于自己多年的教学与研究心得而撰写的具有新意的研究性作品。事实上，国外的大学教科书基本上是学术界享有名望的教授来撰写。一本好的教科书之所以享有盛名，就在于其因体系上的独特性和内容上的研究性而形成的权威性。

第三，观点上的全面性与选择性。教科书是一种通论性的著作，因而包容的学术观点、理论应该尽量全面。但是，在信息爆炸的时代，一本书企图容纳所有的观点是不可能也不必要的。因为有的观点不过是个别学者的偶发奇想而不具有普遍性。这就需要撰写者去伪存真，认真取舍。我很高兴地看到，本系列教材在追求观点的全面性时，也没有忘记选择性原则。

第四，方法论上的马克思主义原则性与包容性。我国的社会科学研究离不开马克思主义的基本方法论，尤其离不开历史唯物主义的指导，政治科学更是如此。但是马克思主义并不是凭空产生的，它是在吸纳人类精神文明优秀成果的基础上产生的，马克思主义的发展同样少不了与其他理论流派的碰撞以及对人类文明成果的借鉴与扬弃。封闭的马克思主义是没有生命力的，坚持马克思主义并不排除对其他理论流派的介绍与分析。正是基于这样的指导思想，本套教材在介绍马克思主义政治学的同时，能运用历史唯物主义的基本原理兼容并蓄地介绍和分析其他理论流派。

本套教材的上述特点决定了它们不但是有关专业的教师和学生必备的教学和学习用书，也是政治学研究者的重要参考书籍。虽然具有上述优点和特征，但是十全十美的社会科学著作是不存在的，因此，本套教材中的缺点与不足在所难免。衷心希望专家学者、广大读者积极批评、热情指正！

赵宝煦

第一章 当代中国的政治主体 …… 1
第一节 概述 …… 1
第二节 政府组织 …… 3
第三节 政党组织 …… 5
第四节 非政府组织 …… 6
第五节 大众传媒 …… 8
第六节 公民 …… 9
第二章 当代中国的政治制度 …… 11
第一节 概述 …… 11
第二节 人民代表大会制度 …… 14
第三节 国家元首制度 …… 16
第四节 政党制度 …… 19
第五节 政治协商制度 …… 22
第六节 地方自治制度 …… 26
第三章 当代中国的政府体系 …… 30
第一节 概述 …… 30
第二节 中央政府的组织体系 …… 32
第三节 地方政府的结构体系 …… 40
第四章 当代中国的政治关系 …… 45
第一节 概述 …… 45
第二节 中央与地方关系 …… 47
第三节 执政党与权力机关关系 …… 51
第四节 执政党与政府关系 …… 56
第五节 地方政府间关系 …… 59

第六节　执政党与其他组织关系 …… 68
第五章　当代中国的政府职能 …… 73
第一节　概述 …… 73
第二节　当代中国政府职能的变迁 …… 78
第三节　中国政府职能转变的未来发展 …… 84
第六章　当代中国的政府过程 …… 91
第一节　利益表达和综合过程 …… 91
第二节　政府决策过程 …… 95
第三节　政策执行过程 …… 98
第四节　政府监督过程 …… 101
第七章　当代中国公民的政治参与 …… 111
第一节　公民政治参与的特征与价值 …… 111
第二节　公民政治参与的途径与形式 …… 116
第三节　公民政治参与的影响因素及发展取向 …… 125
第八章　当代中国的政治文化 …… 129
第一节　当代中国政治文化的构成 …… 129
第二节　当代中国政治文化的社会化 …… 133
第三节　当代中国政治文化的建设路径 …… 136
第九章　当代中国的公民社会 …… 140
第一节　概论 …… 140
第二节　中国公民社会发育的历史与现实 …… 147
第三节　当代中国公民社会与国家的关系 …… 152
第四节　推进中国公民社会发展的路径 …… 157
第十章　当代中国的对外关系 …… 163
第一节　当代中国对外关系的历史沿革 …… 163
第二节　冷战后中国对外关系面对的国际环境 …… 173
第三节　改革开放以来中国对外关系的转型 …… 177
第四节　当代中国对外关系的战略和理念 …… 184
第十一章　港澳台地区的政府与政治 …… 192
第一节　香港特别行政区的政府与政治 …… 192
第二节　澳门特别行政区的政府与政治 …… 202
第三节　台湾地区的政府与政治 …… 207
第十二章　区域化与当代中国的政府改革 …… 221
第一节　理解区域化 …… 221
第二节　区域化对中国政府改革的挑战 …… 224
第三节　地方政府跨区域合作治理的机制创新 …… 230
第十三章　全球化与当代中国的政治发展 …… 238
第一节　当代中国政治发展面临的全球化时代 …… 238

第二节 全球化对当代中国政治发展的影响 …… 241
第三节 全球化语境下当代中国的政治发展战略 …… 248

参考文献 …… 254
后记 …… 259

当代中国的政治主体

对于所有人来讲，政治生活如同家庭生活、经济生活一样，不可避免，不能逃离。正如亚里士多德所认为的，人是天生的政治动物，人必须要过政治生活。任何人，不管是作为当权者对他人施加影响，还是作为无权者接受他人的影响，也不论作为现存秩序的认同者和参与者进行投票选举，还是作为现存秩序的敌视者和叛逆者进行抗议造反[①]，都无法摆脱政治，每个人都在某些时候以某种方式被卷入政治生活之中。因此，理解政治现象和政治活动，必须弄清楚政治活动的行为者。了解人们以何种方式、何种手段以及何种组织形式来参与影响政治，显然是管窥政治本质的有效途径。

重点问题

- 中国政治主体的范围和分类
- 中国执政党和政府的关系
- 非政府组织在政治发展过程中扮演的角色
- 被称为第四权力的大众媒介
- 作为政治主体的公民

第一节 概述

不论是罗伯特·达尔引入“影响力”术语来解读政治，还是马克斯·韦伯用“权威”的合法性来思考政治，其关键都涉及政治的核心问题——政治权力。有了权力，自然就会产生权力的承载者和行使者，也就是政治主体。因此，理解政治主体，是研究政府与政治的逻辑起点。

① 参见张凤阳：《论政治行为主体》，载《南京社会科学》，1998（1）。

一、何谓政治主体

理解政治主体，显然不能孤立地看待政治主体本身。从哲学认识论方面来思考，谈及政治主体，需要结合政治客体来思考。政治主体和政治客体是政治科学领域的两个基本概念，它们反映着政治现实的基本构成及其相互关系。一方面，政治主体不能随心所欲，它必然受到政治制度、政治机构、政治形势的约束。另一方面，政治主体又可以从自身规定性和价值出发，认识、反思和评价自身与政治环境的关系。政治主体和政治客体之间的关系既明确，又处于动态的变化过程之中，有时还会相互转化。

结合政治系统中的主客体及其相互关系，政治主体的含义可以做如下界定：所谓政治主体，是指在一定的政治关系和政治环境中，直接或间接影响政治活动尤其是政治资源分配的个体和组织。

二、政治主体的类型

分类是认识事物本质的重要手段，因此，对政治主体进行分类是理解政治主体的重要方式。政治活动是格外复杂的事物，所有的人又卷入其中。在整个政治生活中，人的行为、持有的政治价值观念、人的角色的多样性，以及政治制度和文化传统的制约使得对政治主体分类较为困难。下面从不同的视角对其进行简单的分类：

第一，根据政治主体在政治决策中的影响力大小，可以分为体制内政治主体和体制外政治主体。体制内政治主体又可称为官方政治主体，是具有合法权威直接参与政治活动、实施政治决策的组织，比如立法机构、行政机构等。体制外政治主体又称非官方政治主体，是具有合法权利参与政治活动、影响政治决策的组织或个体，比如非政府组织、大众传媒、公民等。

第二，根据政治活动介入的程度，可以分为积极政治主体和消极政治主体。在任何国家的任何体制当中，总有一些人对政治活动抱有浓厚的兴趣并活跃于公共事务之中，也总有一些人对政治问题无动于衷，甚至忽视政治的存在，患有“政治冷漠症”。

第三，根据政治主体的人数是一人还是多人，可以分为政治群体和政治个体。政治群体意味着以组织化形式参与政治活动，而政治个体则是以个人的方式影响政治。

第四，根据政治主体的结构性程度，可以分为松散型政治主体和严密型政治主体。松散型政治主体缺乏统一的制度约束和行为规范，比如阶级、民族、分散的个体等。严密型政治主体则有着明确的行为动机和制度化行为规则，比如政府组织、政党等。

下面我们将主要根据第一种分类从易于观察和接受的角度对政治主体进行分析。

三、政治主体的特征

从政治活动的过程可以发现，政治事务极为复杂，并且很可能是人类所遇到的最复杂的事物之一。作为政治活动中的主体，要想真正理解它，必须把握其基本特征。从理论和实践两方面来看，政治主体呈现以下几个方面的特征：

第一，利益性。马克思认为，人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。[①] 利益

① 参见《马克思恩格斯全集》，中文1版，第1卷，82页，北京，人民出版社，1956。

是人们结成政治关系的原始动机。考察政治活动、政治关系，必须把利益关系放在重要位置。这里所说的利益，不是单纯的个人利益，而是涉及个人利益、组织利益和公共利益等多个方面以及不同形式的利益组合。

第二，能动性。政治主体总是在以某种需要为出发点，并在某种政治意识的指导下从事政治活动，进而实现或影响对经济和社会的管控和变革。政治活动中，政治主体会以各种方式来掌控或影响政治权力，从而实现政治资源的配置，具有明显的能动性。

第三，层次性。政治主体呈现出多样化的形态，但彼此并非一种平行或对等关系。政治权力必须具有强制性才能实现对政治生活秩序的调节，这意味着是否拥有政治权力或者与政治权力的紧密程度差异会让政治主体呈现出层次性特征。比如，直接掌握政治权力的组织可为第一层次，以政治权力为重要取向的政党可为第二层次，而以影响政治决策为目标的利益团体可为第三层次。

第四，行为合法性。政治主体的合法性可以从两个维度来考虑：拥有直接政治权力的政治主体可以从政治权力的获得过程（比如投票和选举方式）呈现出合法性特征，从而能够使用代表国家的强制力。没有直接政治权力但拥有政治权利的主体可以通过宪法和法律的赋权去影响政治活动。

第五，动态性。政治主体所具有的权力或权利，以及政治行为方式并非固定不变，而是会根据政治形势和社会的发展变化而变化，由此各政治主体的力量大小在不同的节点上会呈现出较大差别。比如执政党和政府组织的关系，立法机关和行政机关的关系，政府与公民个体的关系，都会随着政治理论的演进、社会发展的进程、信息技术的变化、思维方式的转变而处于不断的调适之中。

第二节　政府组织

这里所说的政府，主要指的是广义上的政府，即国家机构。现代国家大部分都是依据宪法进行治理的。不管是形式上标榜还是事实上运作，都赋予宪法最高的地位，政府组织一般都会在宪法中被予以清晰地表达。依据《中华人民共和国宪法》的规定，下面将主要讨论立法机关、行政机关和司法机关三种政治主体及其行为。

一、立法机关

所谓立法机关，在西方国家主要指国会、议会、国民议会、代表院一类功能相似的政治机构，在中国指全国和地方各级人民代表大会及其常务委员会。立法机关是极为重要的政治主体，这主要与它在事关国家重大事务方面进行立法的职责有关。

在中国，人民代表大会是权力机关和立法机关。就其法律地位来讲，现行《宪法》明确规定：全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。全国人大及地方各级人大作为国家权力机关，是人民代表大会制度的组织基础，是我国政权建设中最重要的国家机构。就全国人民代表大会而言，它具有最高立法权、最高监督权、最高任免权和最高决定权，具有无上的权威性和强制性。

人民代表大会的权威性主要与两方面的因素有关。一是它如何产生。《宪法》第 2 条

规定，中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会；第3条规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。所以，作为人民委托的人民代表大会具有坚实的权力基础。二是它产生了什么。《宪法》第3条规定，国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。从上述两点看出，在中国，人民代表大会的地位是至高无上的。

现在大部分国家的立法机构为两院制和一院制。全国人民代表大会为一院制。为何中国要搞一院制呢？邓小平曾说："西方的民主就是三权分立，多党竞选，等等。我们并不反对西方国家这样搞，但是我们中国大陆不搞多党竞选，不搞三权分立、两院制。我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。"① "我们说搞经济体制改革全国就能立即执行，我们决定建立经济特区就可以立即执行，没有那么多互相牵制，议而不决，决而不行。就这个范围来说，我们的效率是高的，我讲的是总的效率。"② 一院制的好处是结构简单，办事效率高。一院制安排主要基于卢梭关于主权是对公意的运用，公意只有一个的观点，以及主权不可分割的理念，人民的共同意志只能由单一的立法机构来实现。

为了加强人民代表大会工作，需要充分发挥人民代表大会的作用。全国人民代表大会和省级人民代表大会设立了专门委员会，作为立法机构成员与整个立法架构之间的决策中介。专门委员会既有永久性的委员会，也有临时性的委员会。一些涉及领域比较多的委员会，还设有若干专题研究小组，可随时召开会议，进行活动。同时，它们经常就本委员会范围内的问题有计划、有重点地开展调查研究，派出调查组深入基层，广泛征求意见，掌握大量第一手材料，并及时向全国人大常委会和国务院有关部门反映，提出意见和建议。委员会常常对是否通过某一个特定的法案有重要的影响力。诚如美国前总统威尔逊所言："国会政府乃委员会政府，会期中的国会是向公众展示的国会，委员会议室中的国会才是运作中的国会。"③

二、行政机关

行政机关，通常简称"政府"，这里主要指狭义上的政府，是政治主体中极为重要的组成部分。尤其是随着行政权力的扩张、"行政国家"的出现，行政机关在各个领域都发挥着重大作用。当然，在不同的国家，行政机关的产生、结构、职能会因政体的差异而不同。以其最高行政长官产生为例：总统制国家的最高行政机关由经选举产生的总统负责；内阁制国家的最高行政机关，由议会中占多数席位的政党或政党联盟组成，其首脑内阁总理（首相）由国家元首任命或经国家元首提名由议会选举，内阁向议会负责；中国最高行政机关由国家主席提名、经由全国人民代表大会选举产生的总理负责。不管行政机关在不

① 《邓小平文选》，1版，第3卷，220页，北京，人民出版社，1993。

② 同上书，240页。

③ ［英］安德鲁·海伍德：《政治学》，381页，北京，中国人民大学出版社，2006。

同的国家呈现出何种差别，不可否认的是，行政机关在政治活动中的影响力巨大。

中华人民共和国的最高国家行政机关是中华人民共和国国务院，即中央人民政府，由全国人民代表大会产生。地方国家行政机关为地方各级人民政府，由同级人民代表大会选举产生，对同级人民代表大会和上级政府负责并报告工作，服从国务院的统一领导。尽管行政机关由立法机关产生，但其权力广泛，在实际的政治决策中，行政机关已经成为主导性机构，甚至成为国家立法建议的主要来源。根据《宪法》和《立法法》，全国人大及其常委会授权国务院制定某些具有法律效力的行政法规。除此之外，国务院还享有提案权、监督权、人事权、领导权、外交权等广泛的权力。

当代中国国家行政机关实行首长负责制与集体领导相结合的原则。首长负责制是指各级政府及其部门的首长在民主讨论的基础上，对本行政组织所管辖的重要事务具有最后决策权，并对此全面负责。另外，首长负责制并不意味着行政首长可以独断专行，而是与集体领导相结合的，行政机关或行政部门的重大问题，要由政府常务会议或者全体会议来决定。

三、司法机关

司法机关是获得授权解决法律纠纷的政府部门。狭义上的司法机关仅指法院，广义上一般还包括检察机关。在西方发达国家，司法机关与立法机关、行政机关实行权力分立，彼此互不从属；在中国，司法机关和行政机关从属于国家权力机关，但司法机关具有相对独立性，主要是指其在检察和审判过程中不受任何行政机构、社会团体和个人的干预。

作为维护法律尊严、裁决纠纷的部门，司法机构一直被赋予独立的地位并具有非政治性的色彩。但随着社会的发展，司法机构越来越呈现出能动的角色倾向。尤其是在英美等国家确立了司法审查权之后，司法机构的政治性色彩越发明显，并具有强大的力量影响政治的发展趋势。

中国司法机关并没有司法审查权，但在政治活动中，它并不是完全被动的，它依然可以通过司法解释发挥对政治活动的影响力。中国的司法解释有时特指由最高人民法院和最高人民检察院根据法律赋予的职权，对审判和检察工作中具体应用法律所作的具有普遍司法效力的解释。司法解释具有法律效力，但是不可以与其上位法即宪法和法律相冲突，法院判决时可以直接引用司法解释。

第三节　政党组织

政党是社会中一定阶级、阶层或集团的积极分子，为了共同利益，采取共同行动，以期获得或维持政权并按一定原则组织起来的政治组织。[①] 政党是现代国家政治生活中一种普遍的现象。世界上绝大多数国家的政治都与政党密切相关，或者说都是政党政治。政党不仅对其内部成员具有较大的影响力，而且对整个国家和社会生活也具有较大的影响力。

政党一方面行使“利益聚合”功能，努力将特定的利益要求转变为一般可供选择的方

① 参见曹沛霖、陈明明、唐亚林：《比较政治制度》，171 页，北京，高等教育出版社，2005。

案，但政党更与权力有关，尤其是随着代议制政府的确立，上台执政就成为政党最主要的目标。随着社会发展，政党政治成为普遍现象，也逐渐被确立为民主政治的标志之一。政党政治运作的过程中，不同国家基于自身国情会形成较为稳定的政党制度。政党制度的出现、发展和完善使得国家的政治生活日趋规范。在理解政党制度的差异方面，人们一般用能够上台执政的政党数目来做出比较。比如两党制、多党制、一党制等。

中国的政党制度是一党领导多党合作的政党制度，中国共产党是执政党，其他八个民主党派为参政党。中国共产党是中国人民的领导核心，在国家的政治生活中发挥着极为重要的作用。不论是重大国策制定，还是人事任命，都与中国共产党密切相关。具体来说，中国共产党主要在下面三个领域体现出它的领导地位和政治地位：

第一，政治领导。这是党发挥领导作用的最重要的方面。党的政治领导就是将马克思主义普遍原理和中国具体实际结合起来，在革命、建设和改革的各个阶段，提出明确的政治任务、政治目标和政治方向，制定路线、方针和政策，动员、组织、带领人民群众共同奋斗。党实现政治领导的过程，就是向人民群众说明党提出的政治任务、政治目标、政治方向，党制定的路线、方针、政策以及长远利益和眼前利益关系的过程，是党在政治上代表人民群众利益的过程。

第二，思想领导。也就是用马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论武装人民群众，努力提高全民族的科学文化素质、思想道德素质、民主法治素质，让人民群众逐步树立起科学的世界观、正确的价值观和积极向上的人生观，成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民。

第三，组织领导。这是党通过组织系统和组织工作实现领导的方式。党是按照党的纲领和章程，根据民主集中制原则，由党的中央、地方和基层组织把全体党员组织起来的统一整体。党的组织领导就是通过各级党组织及党的干部和广大党员，对人民群众实现组织上的领导。党在人民军队、政权机关、社会团体、企事业单位、城市社区和农村基层建立党组织，党员在这些组织机构中担任领导工作，是党实现组织领导的主要途径之一。

中国的民主党派不是反对党，不是在野党，而是在中国共产党的领导下与其合作的政党，是参政党。民主党派在我们国家政治生活中的地位是由中国历史条件所决定的，在长期的革命和建设中，中国共产党与民主党派的合作形成了“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的局面。

第四节　非政府组织

非政府组织（Non-Governmental Organization，NGO）一词最初是在1945年6月签订的《联合国宪章》第71款使用的。该条款授权联合国经济及社会理事会“采取适当办法，俾与各种非政府组织会商有关本理事会职权范围内之事件”。20世纪80年代以来，人们在各种场合越来越多地提及非政府组织，并逐渐把非政府组织看作社会和政治领域重要的组成部分。非政府组织这个概念比较复杂，在不同国家的称谓也是多样，与之类似的有“非营利组织”“非市场组织”“志愿组织”“慈善组织”“免税组织”“民间组织”等。尽管称谓复杂，但这些组织大都表现出以下几个方面的特征：组织性、民间性、非营利性、自

治性和志愿性。

目前，许多国家的非政府组织已经成为“强大的行动工具”，并在环境保护、扶贫、疾病防治、应急救援、人权保障等领域发挥着越来越大的作用。正如托克维尔所言，在规定人类社会的一切法则中，有一条法则似乎是最正确和最清晰的，这便是——要使人类打算文明下去或者走向文明，那就是要使结社的艺术随着身份平等的扩大而成正比例地发展和完善。① 当然，非政府组织的影响力以及成长空间因国家的政治体系、历史传统、社会文化环境、政党制度等因素而存在明显的差异。

一、中国非政府组织的发展状况

改革开放之前，高度集权的国家形态压缩了社会的生存空间，非政府组织的发展遭到刚性约束。改革开放之后，得益于宽松的政治和社会环境，中国非政府组织蓬勃发展，其规模和影响力迅速扩大，尽管依然存在一些阻碍，但总体趋势大有好转。

在中国，政府主管部门将非政府组织称作“社会民间组织”，主要包括社会团体、民办非企业单位和基金会。社会团体是指人们为着一定的目的，通过结社成立的各种社会组织的总称，是社会生活民主化的产物。民办非企业单位是指由民间主办的、不以营利为目的、旨在推进社会公益事业的组织机构。为了维持自身的运转，它们在开展活动时必须向服务对象收取一定的费用，但其收入余额不能在组织成员与理事会之间进行分配，这与企业所追求的利润最大化有着本质的区别。基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按照规定成立的非营利性法人。根据民政部《2015 年社会服务发展统计公报》，截至 2015 年底，全国共有社会组织 66.2 万个，其中，社会团体 32.9 万个，民办非企业单位 32.9 万个，各类基金会 4 784 个；吸纳社会各类人员就业 734.8 万人；全年累计收入 2 929.0 亿元，支出 2 383.8 亿元，形成固定资产 2 311.1 亿元；接收各类社会捐赠 610.3 亿元。

当然，上面所述非政府组织并非中国的全貌。在不包括村民自治组织和城市社区自治组织的前提下，在除去工青妇和参加全国政协的 8 个人民团体以及国务院审核免于登记的 25 个组织之外，中国因注册门槛较高而未注册但一直进行活动的民间组织还大量存在。

二、非政府组织的政治功能

非政府组织之所以发展，既有深厚的理论基础方面的合理性支撑，也是社会实践的必然要求。从政治视角来看，中国的非政府组织所体现出的价值明显。具体表现在：

第一，非政府组织与政府组织通过合作进行治理。不断增强的公民团体是更广泛地改善治理的一种方式，这远比简单地增强或是削弱政府机构更加重要。经验表明，当非政府机构成为公共机构的合作伙伴时，它们通常能完成被证明单靠政府无法完成的困难任务。②

---

① 参见［法］托克维尔：《论美国的民主》（下），640 页，北京，商务印书馆，1988。

② 参见单美英：《非政府组织的政治功能分析》，载《兰州学刊》，2003（6）。

第二，维护集体或公共利益。政府和市场都可能会失灵，非政府组织的存在可以表达和提出被忽视的利益诉求和看法，有利于维护社会的稳定。比如，工会、共青团、妇联一直在强调职工权益、青少年权益和妇女儿童权益的保护。

第三，制约政府权力。非政府组织的存在拓展了政治参与的空间，有利于对政府形成充满活力和健康的公民社会的制衡。非政府组织在维护利益的过程中，会对国家的宪法、法律和法规及其实施情况进行了解，对政府工作人员的履职情况、守法情况和廉洁情况进行关注与监督，这都有利于制约政府权力，从而保障自由。

第四，有利于政治社会化。公民参与团体的组织和活动，有助于了解生活其中的政治制度的结构和过程，有助于了解政治思想和国家重大政策，有利于了解其他人的政治态度和倾向。人们可以彼此交换意见，进行辩论和讨论，有利于培养有见识的公民和培育公民精神。

第五节　大众传媒

大众传媒主要是指以传递信息为主的报纸、杂志、电视、广播、电影、互联网等。随着教育水平的提高，大众传媒的政治意涵越来越明显，以至于媒体已经成为强大的政治行为者，并在某些方面更为深刻地卷入了政治过程当中。传播学奠基人之一、美国著名传播学家施拉姆指出："媒体很少能劝说人怎么想，却能成功地劝说人想什么。"① 正是鉴于大众传媒在现代信息传播的载体地位，尤其是能够聚焦事件以及引发舆论的力量，大众传媒被誉为"无冕之王"，甚至有的学者将其与立法权、行政权、司法权一起并列为"第四权力"。

改革开放之后，中国的大众媒体也得到了突飞猛进的发展，主要表现在媒体的多样性与多元化方面，这也使得中国大众媒体的政治价值日趋丰富，表现在以下几个方面：

第一，推动政治社会化。政治社会化的实质是政治意识积累、传播和延伸的过程，但现行政治体系所希望的政治知识、政治信仰、政治价值和政治情感等政治意识并不是人们与生俱来的，而是通过长期的、持续的政治教育和政治熏陶获得的。这其中，大众传媒在推动政治社会化的进程方面效果显著。大众传媒通过传播政治事件、宣传政治主张、传播政治知识，进而塑造政治人格，推动社会成员政治意识和技能的获得。

第二，参与政治决策过程。大众传媒在政治决策的任何过程都能发挥重大作用。比如，在政策制定阶段可以为决策者发现问题并设定议程；围绕政策问题，影响别人的态度和价值观；改变投票者和决策者的行为；等等。在政策执行阶段，由于存在诸多不可预知的因素，很多问题会暴露出来，这需要跟进的大众传媒去弥补政府部门在解决这些问题时所暴露的不足之处。大众传媒可以在这些阶段里继续提供信息交流的平台，提升公众对于新生问题的关注度，从而促使问题得到解决。在政策执行之后，大众传媒能够做出较为客观与完整的评价，并且对于整个过程所产生的问题进行反思。

第三，监督和约束政治权力。防止权力滥用的最根本办法就是"以权力约束权力"。

---

① ［美］威尔伯·施拉姆、威廉·波特：《传播学概论》，276页，北京，新华出版社，1984。

大众传媒通过公开的报道和评论，调动全社会的舆论支持，从而在广泛的范围内制约权力的极端扩张和膨胀。大众传媒监督政治权力并不都是防止权力发生恶变，而是让权力在公众的监督下运行得更公正、更科学。

第六节　公民

对于公民的理解更多是从个体所具有的某种身份或者资格展开的。“公民”一词最早出现于具有民主色彩的古希腊雅典和古罗马城邦时期。当时在民主政治的基础上，出现了“公民”的称呼，也叫“市民”。古罗马曾经颁布过《市民法》，也就是《公民法》，用以调整罗马市民之间的关系。但随着民主的式微，公民的概念不再被提及，直到西方资产阶级革命发生以后，公民才又被使用，并逐渐被世界各国所接受。现代国家的宪法普遍使用了公民的概念，并对公民的法律地位进行了描述和界定。

从历史上来看，公民是作为一种政治身份出现的，它反映的是个人参与政治共同体的资格。所以说，公民身份是一种沟通个体和政治共同体的媒介。随着社会的发展，现代公民身份呈现出两个极为重要的价值：普世精神和平等精神。与其他社会身份相比，公民身份的优点是它具有一种包容性的特质，这是阶级、宗教、种族等其他社会身份所缺乏的特质。①

现代民主国家中，公民是重要的政治主体，公民被赋予各种权利以影响政治过程。比如，以国家主人或主权者的身份，对某些重大政治问题直接行使权利，如：政治领导人的选举，宪法的修改，重大决策投票表决；选举代表参与国家事务，并有权利罢免选出的代表；还可以通过威胁性的方式（如游行示威、罢工、请愿）反对某些政策；等等。

新中国成立之后确立了主权在民的原则，人民成为国家的主人。人民群众以各种形式和渠道参与公共事务的管理以及政治决策。具体来看，人民群众的参政地位以及所发挥的参政作用表现在以下几个方面：

第一，从权利赋予方面来看。《宪法》第 2 条明确规定：中华人民共和国的一切权力属于人民，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。这一明文规定，反映出参政权是公民不可或缺的，甚至更重要的一项基本权利。《宪法》第 41 条规定：中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。这一规定赋予了公民另一项基本权利，即对国家机关及其工作人员的监督权。

第二，从立法领域来看。《立法法》第 5 条规定：立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过各种途径参与立法活动。作为一项基本原则，无论何种性质的立法活动，如立法机关，包括全国人大及其常委会的立法，行政机关对行政法规、规章的制定等行政立法，甚至司法机关的司法解释，都应受该原则的约束。人民群众参与立法活动，主要通过两种途径：一是人民群众民主选举各级人大代表，由人大代表在参加国家权

① 参见［美］基思·福克斯：《公民身份》，89 页，长春，吉林出版集团有限责任公司，2009。

力机关的工作中，反映人民的意见和要求；二是国家机关在其立法活动中要采取各种有效措施，广泛听取人民群众的意见。

第三，从行政领域来看。行政机关在执法过程中，无论是行政活动的信息，还是决策行为都应该公开，人民有知情权。而对于一些重大的行政决定，行政相对人可以要求听证。政府信息公开、听证、公示等制度的建立对于保障公民的参政权以及监督权发挥了重大作用。

第四，从司法领域来看。中国倡导“法律面前人人平等”的原则，借鉴英美法系当事人主义的审判方式，当事人在整个诉讼过程中的权利得到了有效保障。比如，取消了“坦白从宽、抗拒从严”的有罪推定暗示；建立健全了辩护制度，尤其是在刑事案件中，赋予辩护人在侦查期间介入、阅读卷宗、调查取证等权利。

关键术语

政治主体　　非政府组织　　政党　　第四权力　　公民

复习思考题

1. 你眼中的政治是什么？为什么政治总让人产生负面的想象？
2. 谈谈你对作为最高权力机关的全国人民代表大会运作情况的了解。
3. 作为执政党的中国共产党是如何发挥其领导作用的？
4. 你如何评价当前中国公民在政治活动的地位和作用？

当代中国的政治制度

政治是人类历史发展到一定时期产生的一种重要社会现象，它在不同的国家呈现出异质性的场景，并在适应本国的社会、经济和文化的过程中形成了林林总总的政治制度。由于政治制度的确立一般都内含一定的逻辑性或合理性，所以相对稳定的政治制度就成为人们观察、思考和研究一国政治活动的基点。

政治制度是一套有机而复杂的体系，它是一种能够对人的行为产生约束力的结构，能够使人们按照一种共同的知识而行动，进而塑造出一个有秩序的政治共同体。新中国成立之后，中国人民在共产党的领导下，在政治理念指导和政治实践中，创造出独具特色的政治制度，主要包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、国家元首制度、行政制度、司法制度、地方自治制度。

重点问题

- 政治制度的内涵与外延
- 中国政治制度运作的影响因素
- 当代中国的政党制度
- 民族区域自治的自治权

第一节 概述

一、政治制度的含义

对于多数人来说，政治制度是一个比较熟悉并经常使用的概念，字面理解可以简单解释为有关政治领域的规则，但如果具体探究政治制度的内涵，人们往往觉得难以界定。研究政治制度的学者们在确定政治制度范畴的实质时也存在不少争论。古往今来，众多思想家和研究者关于政治制度的内涵意见纷纭。在美国，就能找到 20 多种解释，法、德、日

等国的大学教科书上也罗列着多家之说。①

最早使用“政治制度”一词的是亚里士多德，他在《政治学》一书中提出，政治制度是全城邦居民由以分配政治权利的体系。他以当时各城邦的政治制度为对象，对各种政体形式及政治原则进行了比较和分析，构建了传统政治学的研究取向，而制度研究法则成为历史上政治学研究的主要方法。及至今天，政治领域经历了错综复杂的实践，政治内容和范围持续增加，人们研究的视角也日新月异，这使得政治制度的内涵和外延扩张明显。但总体来看，西方学者更多从狭义的角度分析政治制度，强调权力结构和价值分配，具有动态性；而中国学者更多从广义的角度来界定，把政治制度分解为国体和政体，体现阶级分析法倾向，具有静态性。

从中国视角界定的政治制度总是具体的、个别的，而从比较政治制度的研究来看，当代世界各国的政治制度是纷繁复杂的。正如一位学者所言，在世界上不可能找到政治制度完全相同的两个国家。《中国大百科全书·政治学卷》界定的政治制度是：“在特定社会中，统治阶级通过组织政权以实现其政治统治的原则和方式的总和。它包括一个国家的阶级本质、国家政权的组织形式和管理形式，国家结构形式和公民在国家生活中的地位。狭义主要指政体，即政权的组织形式。”② 这一界定主要体现马克思主义政治学理论的观点。

二、政治制度的特征

要想真正把握政治制度的内涵，就必须对政治制度所具有的特征进行解读，它是认知政治制度的重要环节。从政治制度的理论研究和具体的政治实践来看，政治制度具有以下几个方面的特征：

第一，权威性。相比其他社会领域的各项制度，政治制度的最大特征就是其具有的权威性。不论是政治制度的确立，还是政治制度的运行，抑或是政治制度最终输出的产品，它都能对全社会的价值分配产生实质性的影响力和约束力。

第二，阶级性。马克思主义政治观认为国家是阶级社会的统治工具，其政治制度自然具有阶级性。只要存在国家，不论政治制度如何变迁，都不能改变强势阶级统治的现实。

第三，动态性。政治制度并非一成不变，它会随着阶级力量及结构的兴起或衰减，以及经济社会文化的变迁而调整。以君主制度的变迁为例，封建习惯的束缚和地方贵族的抗争，使国王难以彻底越过封建宗主的权力范围，将王权权威完全渗透到各个封建领地与市镇，也使国王的一些重大集权措施不易及时有效地推行，有时还得被迫妥协和让步。③ 由此可见，王权和封建贵族势力的消长对比，尽管是在统治阶级内部，但也直接影响到政治制度的构建和发展。

第四，稳定性。政治制度的变迁并非意味着政治制度本身不稳定。动态性是一种从大历史的视角、长期的观察得出的判断，而从短期看，政治制度具有较强的稳定性。它一旦

---

① 参见［苏］契尔金：《宪法和政治制度》，23页，成都，四川大学出版社，1988。

② 《中国大百科全书·政治学卷》，514页，北京，中国大百科全书出版社，1992。

③ 参见孟广林：《英国封建王权论稿——从诺曼征服到大宪章》，365页，北京，人民出版社，2002。

形成并确立，就能对社会秩序的运行发挥着极大作用，社会各种力量将熟悉并会习惯于这种秩序。

第五，层次性。政治制度是一套有机的系统和规范的体系，其要素和结构极为复杂，但复杂的制度内含一定的层次性。而处于不同层次的政治制度，其内容、形式和作用是不尽相同的。

三、政治制度运作的关键要素

一种政治制度在这个国家的运作是有效的，而移植到另一个国家可能就是无效的。英国学者拉斯基在研究美国总统制时曾讲过这样一个道理，即政治制度“形式上的外表，在任何一个时刻，都和事实上的本体，是不同的”①。托克维尔曾以墨西哥移植美国联邦制为例，指出其只抄来了宪法的条文，而无法同时把给予宪法生命的精神移植过来，因此，双重政府的车轮便随时停止，各州的主权和联邦的主权时常超越宪法为它们规定的范围，所以双方总是冲突。②

政治制度在运作的过程中，主要受到以下因素的影响：

第一，经济制度。政治几乎在所有层面上都同经济纠缠在一起。意识形态的论争在传统上也围绕两大对立的经济哲学展开。因此，经济制度制约着政治过程、政治行为和政治结果，并最终影响到政治制度。当然，经济制度在不同的国家具有不同的表现，相似的经济制度在不同的国家也可能存有较大的差异性。比如，同样是资本主义经济制度，可以发现三种类型：企业资本主义、社会资本主义、集体资本主义。不同类型的资本主义，其政府体制、国家角色差异较大。

第二，社会因素。政府是社会的产物，且是社会的一部分，因此，政治的任何方面都必然受到社会的制约。任何国家，即使是最专制的国家，社会也不是完全依附于政治，并不是完全被动的角色，在很多领域和层面，社会都有自主的范围和运行机制，当然，在强社会状态和弱社会状态下肯定会有差异。考察社会对于政治的影响，核心在于探究社会组织与国家的关系。在公民社会成熟的国家，政府在很大层面上能够被社会组织钳制，社会能够制定游戏规则分享国家中的权力，并推进国家权力的制度化运作。而在社会组织发展滞后的国家，政治游戏规则更多为政府所控制。

第三，政治文化。托克维尔认为，有助于美国民主共和制度运作的原因有三个：一是自然环境，二是法制，三是民情。按照贡献等级，自然环境不如法制，而法制不如民情。托克维尔所指的民情，是指人们长时间社会实践形成的惯例、习俗、传统和思想，也即政治文化。阿尔蒙德等在《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》一书中探讨了影响民主政治运作的政治心理。公民文化理论所要探讨的核心议题是，为什么有的民主体制比其他民主体制更有效，什么样的政治文化更有利于民主政治体制的稳定。阿尔蒙德等总结出了三种类型的文化，其中蒙昧型文化和服从型文化国家，即使存在民主的、正式的制度安排，也不能真正发挥作用，只有参与型文化国家，民主政治体制才能真正运作。

---

① ［英］哈罗德·拉斯基：《美国总统制》，2页，上海，上海人民出版社，1959。

② 参见［法］托克维尔：《论美国的民主》（上），186页，北京，商务印书馆，1988。

第二节　人民代表大会制度

《宪法》第2条规定：人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。这意味着人民代表大会制度是中国的根本政治制度，是中国的政权组织形式，也是中国政治民主的主要体现形式。人民代表大会制度的实际运转状况，直接反映中国政治民主化、政治文明以及政治发展的水平。

一、人民代表大会制度的确立与发展进程

尽管新中国成立之前中国共产党就曾进行过人民代表大会制度的探索，但由于国内外政治形势严峻，诸多实践仅停留在形式层面。人民代表大会制度的真正确立肇始于新中国成立之后，但其发展过程并不顺利，其间存在波折和混乱，甚至倒退，但从整个发展历程来看，则呈现出上升态势。

（一）临时宪法中的制度规定

新中国成立前后，由于制宪条件不成熟，中国共产党和各民主党派共同合作，首先筹建了中国人民政治协商会议，并于第一次会议通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》。按照《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定，中华人民共和国的国家政权属于人民，国家最高政权机关为全国人民代表大会，人民行使国家权力的机关为各级人民代表大会和各级人民政府，这就从法律上把人民代表大会制度确立为新中国的根本政治制度。

（二）第一届全国人民代表大会的召开及宪法的制定

随着新民主主义革命在全国范围内的胜利，建立各级人民代表大会的时机逐步成熟。1953年2月，在邓小平的领导下，中央选举委员会制定了《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，建立人民代表大会的工作正式开始。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重举行。会议通过了我国历史上第一部社会主义类型的宪法，进一步确认了适合我国国情、便于人民行使国家权力的人民代表大会制度。至此，人民代表大会制度在新中国的大地上从中央到地方系统地建立起来了。

（三）反右斗争扩大化与“文化大革命”中的混乱

1957年下半年反右斗争严重扩大化，成为我国人民代表大会制度建设和各级人大工作逐步走下坡路的一个转折点。民主集中制遭到损害，人大及其常委会的工作也难以开展。1958年之后，各地人代会的民主风气被侵蚀，立法工作开始停顿，以党代政逐步发展起来，国家政治生活越来越不正常。1966年爆发的“文化大革命”使我国人民代表大会制度遭到严重破坏。此后八年间，没有进行选举和召开全国人民代表大会。全国人大及其常委会仅仅保留一个名义，其工作机构也被严重损坏，实际上已失去最高国家权力机关的作用。地方各级人大被彻底砸烂，连形式也荡然无存。

（四）人民代表大会制度的恢复与发展

1975年1月四届全国人大一次会议的召开，标志着全国人大及其常委会的各项工作开始复苏，尤其是粉碎“四人帮”之后，我国人民代表大会制度的建设开始逐步恢复。之后，各省、自治区、直辖市陆续召开了省级人民代表大会，地方人大工作逐步展开。1982

年五届全国人大五次会议召开，通过了新《宪法》。这部《宪法》继承了1954年《宪法》的优良传统，是根据党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，适应我国新时期政治、经济和社会生活等方面的要求而制定的。1982年《宪法》和在此前后制定与修改的《选举法》等法律，按照发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针，从我国的实际情况和需要出发，对健全人民代表大会制度做出了一系列新的重要规定，人大工作越来越成为政治生活的重要内容，《宪法》赋予人大的地位也越来越被人们认同，人大的组织建设也越来越成熟，人大的职权发挥越来越重要。人大制度作为国家的根本制度得以彰显。

二、人民代表大会制度的原则

人民代表大会制度，是指以人民代表大会为核心和主要内容的国家政权组织形式，是我国的根本政治制度。它是指全国各族人民按照民主集中制原则，依法定期选举产生自己的代表，组成各级人民代表大会作为行使国家权力的机关，并由人民代表大会组织其他国家机关，以实现对整个国家和社会有效管理的一种政治制度。

（一）一切权力属于人民

《宪法》明确规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，这是人民代表大会制度的核心内容，是我国政治制度的法理基础，是我国社会主义国家性质的根本体现。整个国家机构就是要按照一切权力属于人民的原则组成并运转。

在新中国第一部《宪法》制定期间，刘少奇同志所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中曾明确解释："我们国家的大事不是由一个人或少数几个人来决定的。人民代表大会制既规定为国家的根本政治制度，一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论，并作出决定。"

（二）坚持中国共产党的领导

在我国实行人民代表大会制度，是中国共产党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的伟大创造，是近代以来中国社会发展的必然选择，是中国共产党带领全国各族人民长期奋斗的重要成果，反映了全国各族人民的共同利益和共同愿望。

坚持党的领导，其基本的方面就是要坚持使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用，带动人民群众实现党的路线、方针、政策。国家的宪法和法律是人民群众意志的体现，也是党的主张的体现。

坚持党的领导，坚持人民代表大会制度，坚持依法治国基本方略，是新时期提高党的执政能力的重要内容。这里要处理好两个方面的问题。一是党的领导。作为执政党，要加强对人大的政治领导、组织领导和思想领导，不断完善人民代表大会制度，更好地发挥国家权力机关的作用。二是法治。人大是立法机关，在国家机构中处于最高地位。作为执政党，应该切实带头遵守宪法和法律，党的各级组织和全体党员干部都应该自觉在宪法和法律规定的范围内活动，这是提高党的执政能力和领导水平的重要体现。

（三）民主集中制

民主集中制包括民主和集中两个方面，二者密切相关，缺一不可。民主是集中的基础，只有充分发扬民主，才能达到正确的集中；集中是民主的指导，只有实行有效的集

中，才能实现真正的民主。民主集中制使民主和集中二者辩证地统一起来。

民主集中制在人民代表大会制度方面主要表现为下列内容：

第一，在人民代表大会与人民的关系上，首先表现为发扬民主，各级人大代表都是由选民选出的。对违反人民意志和利益的不称职的代表，人民有权依照法定程序予以罢免。其次，由人大来行使中央和地方的最高权力，宪法的修改和法律的制定、重大问题的决策等权力，都是由人大代表代为行使，这又表现为集中。

第二，从人大及其常委会的活动原则来讲，人大工作与其他国家机关的工作相比，方式有很大的不同，人大及其常委会主要是通过会议形式，按照民主集中制原则，依照法定程序，集体行使职权，集体决定问题。无论是人代会还是人大常委会会议抑或主任会议，都必须充分发扬民主，严格依法按程序办事，甚至在执法检查或者代表视察等活动中也都要以民主集中制为原则。

第三，在人民代表大会与其他国家机关的关系上，人民代表大会是国家权力机关，国家行政机关、司法机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，一府两院依法行使各自的职权。一府两院有各自的权力，这是民主；而人大既掌握立法权和重大事项决定权，又通过监督权监督一府两院的执法过程，这是集中。

第四，在中央和地方国家机构的关系上，在中央的统一领导下，合理划分中央和地方国家机构的职权，充分发挥中央和地方的两个积极性。中央要发挥地方的积极性，发扬地方民主，尊重地方的各项权利和决策，这是民主；地方要遵守国家的大政方针，在中央的统一领导下行事，维护中央权威，保证政令畅通，维护全局利益，这是集中。

（四）议行合一

议行合一，即立法权和行政权属于同一个最高权力机关，或者行政机关从属于立法机关，仅是其执行部门的政体形式和政权活动原则。议行合一的基本特征是：由人民直接或间接选举的代表机关统一行使国家权力，人民代表大会是一个代议机关；国家行政机关和其他国家机关由人民代表机关产生，国家权力是一个统一的有机体，不存在西方式的分权和制衡关系。议行合一的本质不在于国家立法机构和行政机构在组织上是否同一，而在于权力关系上是否同一。换言之，机构上同一固然是议行合一，机构上不同一但只要权力上同一依然是议行合一。

第三节　国家元首制度

国家元首可以说是最早产生的国家机关。“世界各国无论历史多么不同，幅员大小、人口多寡和发展水平多么悬殊，社会制度与政治制度又相互差异，但每一个主权国家都有自己的元首或由特定的机关行使元首职权，这几乎是没有例外的。”①

从历史发展的角度来看，国家在形成之初就拥有自己的首脑或者元首。现实的政治实践则反映了国家元首的不可或缺。有学者对 107 个国家的成文宪法进行统计，发现明确规定国

① 许崇德：《国家元首》，68 页，北京，人民出版社，1982。

家元首的宪法有52部，约占48.6%。[①] 而在荷兰学者对142个国家的成文宪法进行统计发现，有71部宪法用了“国家元首”的术语或类似的术语，其比例为50%。[②] 这意味着大多主权国家有明确的或者即使没有明确也实际存在的国家元首。

一、国家元首的历史

严格意义来说，现在所指国家元首的概念是舶来语，它是从英文“head of the state”翻译而来的。该词源自拉丁文，意思是“首席元老”和“国家第一公民”。在罗马共和国时期，元首是指元老院的领导人，即首席元老。当执政官征询意见时，首席元老有权第一个发言。首席元老并不是终身职位，而是从拥有执政官地位的贵族元老中选出。成功的候选人必须是贵族，并得到同僚元老的尊敬。首席元老并不在晋升体系的范围内，而且不拥有统治大权。其一般职责是：宣布元老院会期的开始与终结；决定会议事项；决定会议应该在哪里召开；维持会期的秩序以及其他规则；以元老院名义接见外国使者；以元老院的名义写发书信。

罗马共和终结后，首席元老就是罗马皇帝，也就是第一公民。公元前1世纪的罗马共和国发生了连番的内战，最后由屋大维扫除群雄，建立不可动摇的政治地位。公元前28年，屋大维当选为执政官。他以执政官的身份对元老院进行了“清洗”，笼络大批拥护屋大维的新贵。控制了元老院的屋大维表面上宣布恢复共和制，实际上已窃取了罗马共和国的一切重要官职。他是终身执政官、终身保民官、大祭司长、首席法官和最高统帅。接着，元老院授予他“奥古斯都”（意思是“神圣的”和“至尊的”）的称号，同时他还接受了“元老院首席公民”（元首）的称号。从此，元首和执政官合二为一，罗马共和国虽然还是共和国的形式，但是执政官独揽了行政、军事、宗教和司法大权，专制君主制已经基本形成。后世把屋大维时期的个人独裁统治，称为“奥古斯都的元首政治”，简称为“元首制”。公元前27年，元首制确立，这也是罗马帝国开始的标志。

中文文献中也较早地有“元首”二字的阐述。《尚书·益稷》中曰：“元首明哉，股肱良哉，庶事康哉。”这里的元首指君主，股肱指大臣。孔颖达疏曰：“比以元、首共为头也。君臣大体犹如一身，故元首，君也。”元、首两字，都含有第一、首要的意思。

上述元首的概念主要指君主，是国家最高权力的体现者。在现代历史中，元首这一称谓逐渐演变为主权国家对内对外的最高代表，是国家机构的重要组成部分。学术界有人认为，最早在宪法上规定国家元首职位的是比利时王国，该国1831年宪法明确规定：比利时国王是国家元首。当然，一些国家尽管没有明确规定谁是国家元首，但事实上并不难界定。不可否认的是，从宪法意义上对国家元首的界定意味着传统的元首概念已经发生了质的变迁。

当今世界，在不同国家的元首制度中，国家元首的称谓、性质、数量、产生方式、法律地位和具体作用因国家的历史传统、文化观念、政治力量等方面的差别有着较大的

---

① 参见王惠玲：《成文宪法的比较研究——以107部宪法文本为研究对象》，143页，北京，对外经济贸易大学出版社，2010。

② 参见［荷］亨克·范·马尔塞文、格尔·范·德·唐：《成文宪法——通过计算机进行的比较研究》，67页，北京，北京大学出版社，2007。

不同。

就称谓来看，有总统，如美利坚合众国；国王，如柬埔寨王国；女王，如大不列颠及北爱尔兰联合王国；总督，代表大不列颠及北爱尔兰联合王国女王，如澳大利亚联邦、所罗门群岛；国家主席，如中华人民共和国；最高人民会议常任委员会委员长，如朝鲜民主主义人民共和国；国务委员会主席，如古巴共和国；天皇，如日本国；最高元首，如马来西亚；苏丹，如文莱；埃米尔，如科威特；大公，如安道尔公国；国家元首，如列支敦士登公国；教皇，如梵蒂冈城；大教长，如马耳他主权军事教团；全国过渡委员会主席，如利比亚；执政官，如圣马利诺共和国；主席团主席，如波斯尼亚和黑塞哥维那；联邦委员会全体委员，如瑞士联邦。

就性质来看，可以分为资本主义社会国家元首和社会主义社会国家元首两大类型。

就产生方式来看，主要有世袭产生和选任两种形式。

就任期来看，有终身任职和固定任期两种。

就元首数量来看，有一人担任元首、两人担任元首和集体元首三种类型。

就权力来看，有实质性权力和象征性权力两类。

这些纷繁复杂的国家元首制度体现了各国政治的差异，成为我们认识国家政治制度的观察点。

二、新中国成立之后的元首制度

作为国家的根本大法，宪法是认定国家元首直接而首要的依据。在部分国家，宪法对于特定机关的国家元首性质有明文规定，而有些国家的宪法对于这一问题则没有明示。因此，宪法文本解释以及现实政治实践就成为判断国家元首的依据。中华人民共和国历史上的四部《宪法》并没有明确提及国家元首。正因如此，学者大都根据日常政治实践并结合有关宪法条款来界定，基本认定中国国家元首为国家主席，但历史进程的变化使得作为国家主席的国家元首并非一直存在，它经历了重大变迁。[①] 具体来说，新中国成立后，可以大致分为以下四个阶段：

一是1949年新中国成立至1954年《宪法》颁布时期。根据起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中央人民政府组织法》的规定，中国人民政治协商会议发挥了全国人民代表大会的作用。其产生的中央人民政府委员会对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权。由此看来，这一时期国家元首是一种集体元首制度。

二是1954年《宪法》颁布至1966年“文化大革命”开始。1954年《宪法》明确规定了全国人民代表大会下设全国人民代表大会常务委员会和国家主席。中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律和法令，任免国务院总理、副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长，任免国防委员会副主席、委员，授予国家的勋章和荣誉称号，发布大赦令和特赦令，发布戒严令，宣布进入战争状

① 关于我国国家元首的认定问题。根据1982年《宪法》，学界、政界主要有三种观点：一是全国人大常委会和国家主席共同行使的集体元首制；二是学者并不明确做出主张，而是认为国家主席与全国人大或者全国人大常委会结合行使国家元首职权；三是认为国家主席就是国家元首。从学界观点和社会认知来看，第三种观点占主流。

态，发布动员令。国家主席对外代表中华人民共和国，接受外国使节；根据全国人民代表大会常务委员会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约。基于该部《宪法》文本，可以认定国家元首为国家主席。

三是1966年“文化大革命”开始至1975年《宪法》撤销国家主席时期。1966年至1975年，随着担任国家主席的刘少奇被迫害致死，国家主席一职处于虚置状态。1975年1月17日，第四届全国人民代表大会第一次会议通过了新《宪法》，这部《宪法》正式取消了国家主席的设置。原先由国家主席行使的对外职权转交给全国人民代表大会常务委员会。实际上，这个时期的国家元首为集体元首制度。

四是1978年《宪法》颁布至1982年《宪法》国家主席的重新设立时期。1978年，《宪法》仍然没有恢复国家主席，但其第26条赋予了全国人民代表大会常务委员会委员长以下权力：全国人民代表大会常务委员会委员长主持全国人民代表大会常务委员会的工作；接受外国使节；根据全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律和法令，派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约，授予国家的荣誉称号。一些学者认为，中国此时的国家元首应为全国人民代表大会常务委员会委员长，是一种单一元首制度。1982年，第五届全国人民代表大会第五次会议通过了新《宪法》，也是中国现行《宪法》。该《宪法》恢复了国家主席的设置，也恢复了1954年确立的国家主席的权力。国家元首重新确立为国家主席，为单一元首制度。

第四节　政党制度

尽管政党的出现是近代的事物，但其已成为现代政治运作以及政治生活中的关键要素，而政党政治业已成为现代民主政治的重要构件。世界上大部分国家都有政党，不管该国的政党是民主的，还是威权、专制的，是通过选举上台，还是革命夺取的，是具有鲜明的意识形态立场，还是不排斥任何的政治理念，政党都发挥着极为重要的作用。政党制度是指国家法律规定或实际生活中形成的有关政党的社会地位和作用，特别是政党执掌、参与或影响国家政权的具体体制和运行机制。

传统意义上的政党制度一般有两类：独占政权的一党制和各政党法律地位平等的竞争性多党制。当代中国的政党制度既不是独占政权的一党制，更不是竞争性多党制，作为执政党的中国共产党与其他参政党之间的关系是合作而非竞争。从政党制度比较来看，今天中国的政党制度既非严格的一党制，也非多党制，而是兼有二者之特点，独成一个类别的政党制度，即非竞争性的合作型政党制度。中国这种政党制度是在革命实践过程中形成的。

一、共产党和各民主党派概况

（一）中国共产党概况

中国共产党的诞生是中国革命发展的客观需要，是马克思主义同中国工人运动相结合的产物。1921年7月，中国共产党的第一次全国代表大会在上海召开。大会通过了中国共产党的第一个纲领和决议，纲领规定：党的名称是“中国共产党”；党的性质是无产阶级

政党；党的奋斗目标是推翻资产阶级，废除资本私有制，建立无产阶级专政，实现共产主义；党的基本任务是从事工人运动的各项活动，加强对工会和工人运动的研究与领导。由于党的一大召开于7月，而在战争年代档案资料难寻，具体开幕日期无法查证，因此，1941年在党成立20周年之际，中共中央正式规定，7月1日为党的诞生纪念日。

中国共产党成立之后，历经国共合作与解体、党内“左”倾路线、抗日战争、解放战争等重大历程，于1949年10月1日中华人民共和国成立之时，成为全国范围的执政党。

中国共产党的组织机构分为三级：中央组织、地方组织和基层组织。中国共产党的最高领导机关是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的全国代表大会每五年举行一次，由中央委员会召集。全国代表大会代表的名额和选举办法，由中央委员会决定。中央委员会全体会议由中央政治局召集，每年至少举行一次。在全国代表大会闭会期间，中央委员会执行全国代表大会的决议，领导党的全部工作，对外代表中国共产党。中央委员会全体会议闭会期间，由中央委员会全体会议选举产生的中央政治局委员会和它的常务委员会行使中央委员会的职权。中共中央书记处是政治局和它的常务委员会的办事机构。中央委员会总书记负责召集中央政治局会议和中央政治局常务委员会会议，并主持中央书记处的工作。

中国共产党的组织原则是民主集中制。党章规定，民主集中制的内容是：党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会；党的各级领导机关，除它们派出的代表机关和在非党组织中的党组外，都由选举产生；党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会；党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见，及时解决他们提出的问题；党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度；党禁止任何形式的个人崇拜。

（二）各民主党派

1. 中国国民党革命委员会（简称“民革”）

1947年11月，中国国民党民主派和其他爱国民主人士第一次联合会议在香港举行。1948年1月1日，会议宣布中国国民党革命委员会正式成立。民革成员以与原中国国民党有关系的人士、与民革有历史联系和社会联系的人士、与台湾各界有联系的人士以及其他人士为对象，着重吸收其中有代表性的中上层人士和中高级知识分子。

2. 中国民主同盟（简称“民盟”）

1941年3月19日在重庆秘密成立，当时的名称是中国民主政团同盟。11月16日，张澜在重庆公开宣布中国民主政团同盟成立。1944年9月，中国民主政团同盟在重庆召开全国代表会议，决定将中国民主政团同盟改为中国民主同盟。民盟主要由从事文化教育以及科学技术工作的高中级知识分子组成。

3. 中国民主建国会（简称“民建”）

1945年12月16日，由爱国的民族工商业者和有联系的知识分子发起，在重庆成立。民建主要由经济界人士组成。

4. 中国民主促进会（简称“民进”）

1945年12月30日，以文化教育出版界知识分子为主，还有一部分工商界爱国人士，

在上海正式宣告成立。民进主要由从事教育文化出版工作的高中级知识分子组成。

5. 中国农工民主党（简称“农工党”）

1930年8月9日，国民党左派领导人邓演达在上海主持召开了第一次全国干部会议，成立中国国民党临时行动委员会，1935年11月10日改名为中华民族解放行动委员会，1947年2月3日改名为中国农工民主党。农工党主要由医药卫生界高中级知识分子组成。

6. 中国致公党（简称“致公党”）

1925年10月，由华侨社团发起，在美国旧金山成立。1947年5月，致公党在香港举行第三次代表大会，进行改组，成为一个新民主主义的政党。致公党主要由归侨侨眷中的中上层人士组成。

7. 九三学社

1944年底，一批进步学者为争取抗战胜利和政治民主，继承和发扬“五四运动”的反帝爱国与民主科学精神，在重庆组织了民主科学座谈会。为纪念1945年9月3日抗日战争和世界反法西斯战争的伟大胜利，改建为九三学社。1946年5月4日，在重庆正式召开九三学社成立大会。九三学社主要由科学技术界高中级知识分子组成。

8. 台湾民主自治同盟（简称“台盟”）

在台湾人民“二二八”起义以后，由一部分从事爱国主义运动的台湾省人士于1947年11月12日在香港成立。台盟由台湾省籍人士组成。

二、一党领导多党合作制度的历史选择

中国共产党成立之后，把马克思列宁主义与中国实际相结合，提出了新民主主义革命纲领，团结全国各革命阶级为实现民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福而奋斗。主要在抗日战争时期（1937—1945年）和解放战争时期（1945—1949年）成立的各民主党派，其社会基础是民族资产阶级、城市小资产阶级以及同这些阶级相联系的知识分子和其他爱国分子，有着反帝、爱国、民主的政治要求，是中国社会的进步力量。中国共产党与各民主党派建立了亲密的合作关系，并在严酷斗争中不断加强这种关系，为实现中国的和平、民主而共同奋斗。

中国共产党在领导新民主主义革命走向胜利的伟大斗争中，确立了在中国各种革命力量中的核心领导地位。各民主党派、无党派民主人士在长期实践中经过比较，自觉地、郑重地选择了中国共产党的领导。1948年4月，中国共产党提出召开新政治协商会议、成立民主联合政府的主张，得到各民主党派和无党派民主人士热烈响应。他们公开表示，愿意在中国共产党的领导下，共同为建立新中国而奋斗。1949年9月中国人民政治协商会议的召开，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的正式确立，中国共产党与各民主党派和无党派民主人士共同参加新中国国家政权建设。

中华人民共和国成立后，中国共产党在执政条件下进一步加强同各民主党派的团结合作，不断推进多党合作的理论创新和实践发展。1956年社会主义改造基本完成后，根据中国阶级状况发生的深刻变化，中国共产党提出了“长期共存、互相监督”的八字方针，明确共产党存在多久，民主党派就存在多久，共产党可以监督民主党派，民主党派也可以监督共产党；由于共产党居于领导、执政地位，主要是民主党派监督共产党。社会主义条

件下中国多党合作的基本格局由此确立。

三、中国多党合作制度是一项基本政治制度

作为国家的一项基本政治制度，中国多党合作制度规定了中国共产党和各民主党派在国家政治生活中的地位、作用和相互关系。

中国共产党处于领导和执政地位。中国共产党领导全国各族人民实现了民族独立和人民解放，并在社会建设中取得了辉煌灿烂的成就，其执政权是历史的选择和人民的赋予。而作为一个幅员辽阔、人口众多的多民族国家，必须有一个坚强的领导核心来带领人民进行现代化建设。

各民主党派是中国的参政党，不是在野党，也不是反对党。各民主党派在与共产党的合作中为中国革命胜利做出巨大贡献。新中国成立之后，作为各自所联系的一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者的政治联盟，自然应该与共产党合作参与政治，从而为建设贡献力量。民主党派参政的基本点是：参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针政策、法律法规的制定和执行。参政党的地位和参政权利受到宪法和法律的保护。

中国共产党与各民主党派的合作具有丰富的内容：第一，中国共产党就重大方针政策和重要事务同各民主党派进行政治协商，实行相互监督；第二，各民主党派成员在国家权力机关中占有适当数量，并应该担任一定的领导职务；第三，中国共产党支持民主党派参加改革开放和社会主义现代化建设。

中国共产党与各民主党派互相监督。这种监督是通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督。中国共产党处于领导和执政地位，因此更需要来自民主党派的监督。民主党派民主监督的内容是：国家宪法和法律法规的实施情况；中国共产党和政府重要方针政策的制定和贯彻执行情况；中国共产党各级党委的工作和中共党员领导干部履行职责、为政清廉等方面的情况。民主党派的监督，对于加强和改善中国共产党的领导，健全社会主义监督体系，有着重要而独特的作用。

中国多党合作制度创立了一种新型的政党制度形式，在世界政党制度中独具特色。中国共产党同各民主党派既亲密合作又互相监督，而不是互相反对。中国共产党依法执政，各民主党派依法参政，而不是轮流执政。这一制度与人民代表大会制度相适应，推进了民主政治的发展。

第五节　政治协商制度

政治协商制度，是指在中国共产党的领导下，各政党、各人民团体、少数民族和社会各界的代表，以中国人民政治协商会议为组织形式，经常就国家的大政方针进行民主协商的一种制度。该项制度是中国人民根据历史和国情在政治生活中的创造，是具有中国特色的社会主义政治制度的重要组成部分。

一、政治协商制度的产生

政治协商制度产生于 1945 年抗日战争胜利之后。中国在当时面临着道路抉择问题。

根据1945年10月国共两党代表签署的《政府与中共代表会谈纪要》（即《双十协定》）的规定，决定为组织联合政府而召开政治协商会议。1946年1月10日，政治协商会议（旧政协）在重庆召开，参加这次会议的有中国国民党、中国共产党、中国青年党、中国民主同盟和社会贤达五个方面的人士（见表2-1）。

表2-1　　1946年1月10日政治协商会议参会名单

党派	中国国民党	中国共产党	中国青年党	中国民主同盟	社会贤达
人数	8人	7人	5人	9人	9人
姓名	孙科 吴铁城 陈布雷 陈立夫 张厉生 王世杰 邵力子 张群	周恩来 董必武 王若飞 叶剑英 吴玉章 陆定一 邓颖超	曾琦 陈启天 杨永浚 余家菊 常乃德	张澜 罗隆基 张君劢 张东荪 沈钧儒 张申府 黄炎培 梁漱溟 章伯钧	莫德惠 邵从恩 王云五 傅斯年 胡霖 郭沫若 钱永铭 缪嘉铭 李烛尘

1946年11月，国民党撕毁政治协商会议决议，单方面宣布召开“国民大会”，遂使政治协商会议解体。

随着解放战争走向全面胜利，成立中央人民政府的任务开始被提到议事日程上来。1948年4月30日，经毛泽东审定的中共中央纪念五一劳动节口号，发出“迅速召开政治协商会议”，讨论“成立民主联合政府”的号召，得到国内各民主党派、各人民团体、无党派民主人士及海外华侨的积极响应。1949年1月31日，北平宣布和平解放。6月15日，新政治协商会议筹备会在北平开幕，参加会议的有23个单位的代表共134人。当时，为了区别1946年1月召开的“旧政协”，遂把即将召开的政治协商会议简称为“新政协”。1949年9月21日至30日，第一届中国人民政治协商会议第一次会议在北京召开。会议通过了三个极为重要的历史性文献：《中国人民政治协商会议共同纲领》《中央人民政府组织法》《中国人民政治协商会议组织法》。中国人民政治协商会议的召开，标志着中国政协制度的创立，也意味着这一制度担负着建设中华人民共和国的重任。

二、中国人民政治协商会议的性质、任务、职能和工作方式

（一）中国人民政治协商会议的性质与任务

中国人民在长期的革命和建设中，逐渐结成了由中国共产党领导的，有各民主党派、无党派人士、人民团体、少数民族人士和各界爱国人士参加的，由全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者组成的，包括香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞在内的最广泛的爱国统一战线。中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。

《宪法》明确规定：中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。

中国人民政治协商会议根据中国共产党同各民主党派和无党派人士“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针，促进参加中国人民政治协商会议的各党派、无党派人士的团结合作，充分体现和发挥我国社会主义政党制度的特点和优势。

（二）中国人民政治协商会议的职能

根据宪法、中国人民政治协商会议章程、中央有关政策以及具体政治实践，中国人民政治协商会议的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。这三项主要职能是各党派团体、各族各界人士在中国政治体制中共商国是、发挥作用的重要内容和基本形式，体现了人民政协的性质和特点，是人民政协区别于其他政治组织的重要标志。具体体现为：

第一，政治协商是对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商。

第二，民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行，国家机关及其工作人员的工作，通过建议和批评进行监督。

第三，参政议政是对政治、经济、文化和社会生活中的重要问题以及人民群众普遍关心的问题，开展调查研究，反映社情民意，进行协商讨论。通过调研报告、提案、建议案或其他形式，向中国共产党和国家机关提出意见和建议。

（三）中国政协开展工作的主要方式

第一，会议。会议是政协履行职能的主要形式。全国委员会的主要会议制度有：全体会议制度、常委会议制度、主席会议制度以及秘书长会议制度、专门委员会会议制度等。此外，还根据需要召开各种形式的协商座谈会、论证会、意见听取会等。

全体会议是政协最高层次的协商形式。全国委员会的全体会议每年举行一次，一般在每年3月与全国人民代表大会同期召开。全国委员会全体会议协商讨论的主要内容有：政府工作报告、国家发展计划和政府预算报告、最高人民法院工作报告、最高人民检察院工作报告以及其他重要报告，审议全国政协常委会工作报告、提案工作情况的报告等。

常委会议是全体会议闭会期间的主要协商形式。全国政协常委会议一般每年召开四次，主要任务有：听取中共中央、国务院负责人的重要报告；讨论国家重大方针政策以及国计民生的重要问题；审议重要的建议案、提案和调研报告；研究政协工作中的重要事务等。

主席会议是常委会议闭会期间的重要协商形式。其主要任务有：讨论国家重大方针政策以及群众关心的重要问题；审查以全国委员会或常务委员会名义向中共中央、国务院提出的重要建议案；拟定常委会议的日程和议程草案；审议提交常委会议的文件；执行常委会的决议，处理常委会的重要日常工作等。

第二，提案。提案是政协委员、参加政协的党派团体和政协专门委员会向政协全体会议或常务委员会提出的，经审查立案后由承办单位办理的书面意见和建议。提案的提出一般有四种形式：一是政协委员可以个人或者联名方式提出提案；二是政协全体委员会议期间可以界别小组或者联组名义提出提案；三是参加政协的各党派和人民团体，可以本党派、团体名义或者联名方式提出提案；四是政协各专门委员会可以本专门委员会名义或者

联名方式提出提案。对政协提案，承办单位按照有关规定认真办理后，在一定时限内给予书面答复，全国政协采取多种方式督办。

第三，视察。视察是政协委员履行职能的一项基础性工作，既是委员了解情况、检查工作、研究问题、议政建言的重要途径，也是委员行使民主权利、开展民主监督的重要渠道。全国政协每年都围绕国家的中心工作，有计划地组织政协委员深入各地开展视察活动。

第四，专题调研。开展专题调研、建言立论，是政协发挥优势共商国是的重要途径。专题调研一般以专委会为依托，以课题为纽带，联合、组织各行各业的专家学者，围绕国家和地方的中心工作，有重点地进行调查研究，提出切实中肯的意见和建议，推动社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展。

第五，开展对外交往。中国政协的对外交往是中国总体外交的重要组成部分。人民政协立足于国家外交大局，致力于加强同世界各国的友好往来与交流合作，维护世界和平、促进共同发展。

我国的政治协商制度是以人民政协为主要组织载体的，但人民政协不能体现该制度的全部。改革开放以来，在人民政协之外，中国社会已经形成了多种政治协商的新形式。2005 年，《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》对这些形式进行总结。就制度的表现形式而言，这些新形式既是多党合作的表现，同时也是政治协商的表现，其中包括：

（1）民主协商会。中共中央主要领导人邀请各民主党派主要领导人和无党派人士开会，就将要提出的重大政策、方针与民主党派人士协商，听取他们的意见。一般每年举行一次。

（2）高层谈心会。中共中央主要领导人根据自己的需要，不定期地邀请各民主党派主要领导人和无党派人士举行小范围的谈心，就共同关心的问题交换意见和想法。

（3）双月座谈会。由中共中央主持，各民主党派、无党派人士参加，通报或交流重要情况，传达重要文件，听取各民主党派、无党派人士提出的政策性建议或讨论某些专题。一般每两个月举行一次，但重大事件随时通报。

（4）书面建议或约谈。各民主党派领导人和无党派人士可以随时就国家大政方针和具体的重大问题向中共中央提出书面建议，或约请中共中央负责人交谈。

（5）对口联系。教育、经济、科技、侨办、台办和卫生等政府部门与有关民主党派建立对口联系制度。政府有关部门就专业性问题同民主党派对口协商，在决定某些重大政策措施前，组织有关民主党派座谈，征求意见。

（6）特约“四大员”。一批符合条件、有专门知识的民主党派成员、无党派人士被邀请担任特约监督员、检察员、审计员和教育督导员等。民主党派成员还被吸收参加政府监察、审计、工商等部门组织的重大案件的调查，以及税收等检查。

（7）专题调研。专题调研可由某个民主党派单独进行，八个民主党派联合进行，或者由民主党派、无党派人士和中共专家组成的以某民主党派为主，其他党派、专家等为辅的专题调研课题组进行调研，从而提高专题调研的质量，使调研报告更具有针对性和可操作性。

（8）“议政日制度”。民主党派形成的一项活动制度，为民主党派人士及其所联系的广大人民群众的呼声、意愿、意见和建议得到及时反映创造了条件。

第六节　地方自治制度

地方自治是现代国家治理地方的一种方式，是基于分权原理而设计的一种地方政治制度。其实质就是一定区域内的公民对该区域内的公共事务拥有自主权，地方自治的精髓是民主精神。在中文中，“地方自治”一词是在清末由日本转译而来的。最早宣传地方自治思想的是马建忠、郑观应、何启等人。维新派极力主张地方自治，清政府出于维护统治需要，开始逐步推进地方自治。辛亥革命后，地方自治成为极为重要的政治实践。

中华人民共和国成立之后，受到马克思列宁主义的影响，建立了民主集中制类型的地方政权体制。该体制在强调中央集权的同时，建立了一种向地方分权的制度。表现在：一方面，地方行政机关接受国务院统一领导；另一方面，地方行政机关由同级地方人民代表大会选举产生，对同级人大负责，接受其监督。另外，在一些特别区域和地理空间采取地方自治。较为具体的地方自治制度主要体现在三个方面：为解决多民族差异采取的民族区域自治制度；为解决历史遗留问题采取的特别行政区制度；为推进民主采取的基层群众自治制度。

一、民族区域自治

中国民族区域自治是在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方设立自治机关，行使自治权，实行区域自治。中国采用民族区域自治的办法解决民族问题，是根据本国的历史发展、文化特点、民族关系和民族分布等具体情况做出的制度安排，符合各民族人民的共同利益和发展要求。中国《宪法》和《民族区域自治法》，对民族区域自治及其实施做出明确规定。民族区域自治制度是中国的一项基本政治制度。

1949 年，《中国人民政治协商会议共同纲领》确立民族区域自治为我国解决民族问题的一项基本政策。1952 年，《民族区域自治实施纲要》发布，民族区域自治开始全面推行。1954 年，中华人民共和国第一部《宪法》颁布，明确了民族区域自治的法律地位。1984 年，《民族区域自治法》颁布实施，进一步以法律的形式把民族区域自治政策固定了下来，使民族区域自治进入法制化轨道。1997 年，党的十五大以来，民族区域自治制度被确立为我国必须长期坚持的一项基本政治制度。2001 年，新修订的《民族区域自治法》颁布实施。2005 年，国务院颁布《实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》。2007 年，党的十七大强调，坚持中国特色社会主义政治发展道路，不断推进社会主义政治制度自我完善与发展，必须坚持和完善民族区域自治制度。2012 年，党的十八大指出，必须全面正确贯彻落实党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度。

中国的民族自治地方分为自治区、自治州、自治县三级。1947 年，在中国共产党领导下，已经解放的中国蒙古族聚居地区建立了中国第一个省级民族自治地方——内蒙古自

治区。新中国成立后，中国政府开始在少数民族聚居的地方全面推行民族区域自治。1955年10月，新疆维吾尔自治区成立；1958年3月，广西壮族自治区成立；1958年10月，宁夏回族自治区成立；1965年9月，西藏自治区成立。

依据《宪法》和《民族区域自治法》的规定，民族自治地方的自治机关在行使同级地方国家机关职权的同时，拥有自治权。

一是享有制定自治条例和单行条例的权力。自治条例和单行条例不同于一般地方性法规，它可以对国家法律和政策做出变通性规定，自治区的自治条例和单行条例需要经过全国人大常委会批准后生效，自治州、自治县的自治条例和单行法规要经过自治区人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会备案。

二是行政变通执行权。上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。

三是语言、教育、文化权。民族区域自治政府可以根据国家有关政策，决定本地方的语言文字使用、教育规划、新闻出版以及广播电视等事项。

四是财政自主和经济建设自主权。民族区域自治政府有权自主安排使用属于本民族自治地方的财政收入，可以自主安排、管理和发展本地方经济建设事业。

五是组织公安部队权。民族区域自治政府依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地方维护社会治安的公安部队。

二、特别行政区自治

特别行政区，是指在我国版图内，根据宪法和法律的规定，在中央政府管理之下，实行不同于一般行政区的政治、经济和法律制度，具有特殊法律地位，拥有高度自治权的行政区域。它是根据宪法特别条款由全国人大通过法律的形式设立，是“一个国家，两种制度”伟大构想的具体化。特别行政区制度构成了有中国特色的单一制国家结构形式的重要组成部分，是中国特色政治文明的重大制度创新。

特别行政区政府具有高度的自治权力。所谓“高度自治权”，是指充分自主地管理本地区事务的权力，除外交、国防之外，特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。具体来说：

第一，在行政管理方面，自治权广及财政经济、工商贸易、交通运输、土地和资源、教育科技、文化体育、治安、出入境管制等领域，其中突出的是财政独立，财政收入不上缴中央，中央不在特区征税，实行独立的税收制度、自行发行货币，等等。

第二，立法方面，特别行政区在不违反基本法的条件下可自行立法，继续实行不与基本法相抵触的原有法律。特别行政区制定的法律须向全国人大常委会备案，全国人大如果认为其不符合基本法，只将有关法律发回，不做修改，退回即告失效，但没有溯及力。

第三，司法方面，享有独立的司法权和终审权。特别行政区建立独立的法院组织系统，与国家的法院组织系统没有组织上的关系。特别行政区的终审权属于特别行政区的终审法院；对案件的终审裁决，由特别行政区终审法院做出，不需要上诉到国家的最高人民法院。

第四，中央政府授权特别行政区依照基本法的规定，自行处理有关外交事务，如以特区名义单独同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济文化关系，还可以“中国香港”“中国澳门”的名义参加不以国家为单位参加的国际组织和国际会议等。

第五，特别行政区享有中央授予的其他权力。

三、基层群众自治

基层群众自治制度是我国民主政治的四项制度之一，坚持和完善基层群众自治制度是坚持中国特色社会主义政治发展道路的重要内容。

所谓基层群众自治，是指在社会的末端，地理空间较为狭小的区域范围内（包括农村和城市社区），由辖区群众民主选举成立组织，自主治理区域事项，集体决策重大事务，共同监督组织运行。新中国成立后，一些城市社区逐步形成了城市居民委员会制度。最早的居委会于1950年3月在天津成立，同时期，在湖北省武汉市的部分街道也开始建立了居民代表委员会和居民小组。但是，此时各地的居民委员会规模不太一样，职能也不统一，有的居民委员会的领导整日陷入繁忙的工作事务之中，有的居民委员会的组成人员则利用手中的权力大搞乱筹款、乱募捐活动等。

为了克服此类不正常的现象，1953年6月8日，彭真给毛泽东等中央领导同志专门提交《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》。报告指出，城市街道居民委员会这一组织是需要建立的。它的性质应当是群众性自治组织，而不是基层政权组织。毛泽东及其他中央领导同志同意了这个报告。此后，各城市都陆续建立了居民委员会组织，名称也逐渐趋向统一，其性质都属于基层群众性自治组织。

1954年12月召开的第一届全国人大常委会第四次会议制定并颁布了《城市居民委员会组织条例》，第一次用法律的形式肯定了居民委员会的性质、地位和作用。1989年12月，第七届全国人大常委会第十一次会议通过了《城市居民委员会组织法》，对改革开放条件下城市居民自治的性质、任务、组织形式及其他相关制度做出了全面规定，使居委会工作得到较快发展。目前，我国城市地区已经普遍建立了由社区居民通过间接或直接方式选举产生的社区委员会或社区居民委员会等群众性自治组织。

我国农村村民自治经历了一个从萌芽到发展的过程。它是为适应农村家庭联产承包责任制和政社分开的体制改革而建立的。1982年12月，新《宪法》正式确立了村民委员会作为农村基层群众性自治组织的法律地位。经过多年的努力，我国广大农村普遍建立了以村民委员会、村民会议或村民代表会议为主要载体的基层社会管理体制。实践证明，实行村民自治，坚持村级民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，既有利于充分发挥农民群众推动经济社会全面发展的积极性，又有利于在农村基层建立有效的利益协调机制、矛盾调处机制和社会管理机制，从而促进农村各项事业的发展与和谐稳定。

总的来看，经过长期的发展，我国基层群众自治制度体系已基本确立，组织载体日益健全，内容不断丰富，形式更加多样，城乡基层群众自治正在社会主义民主政治建设中发挥着越来越大的作用。

关键术语

政治制度　　国家元首　　一党领导多党合作制　　地方自治　　协商民主

复习思考题

1. 人民代表大会制度的基本原则包括哪些方面？
2. 中国为什么会形成一党领导多党合作的政党体制？
3. 中国政治协商制度与协商民主有联系吗？
4. 对比三权分立，谈谈你对议行合一体制的认识。
5. 举例说明民族区域自治制度的变通立法权。
6. 你如何评价当前中国的村民自治？

当代中国的政府体系

所谓政府体系，亦可称政府体制，是指立法、行政、司法和军队等不同的政府机构，在一定的组织原则之下，通过承担相应的政府职责，形成的具有特定的法律、政治关系的政体。[①] 伴随社会演变、政治力量变动以及各种政治理念的嬗变，世界各国政府体系已形成多元化、多样性的形态。

对于不同形态的政府体系，不能简单地说哪种政府形式好或坏，因为任何政府体系的产生以及演变都受到历史传统、政治文化、经济社会状况等条件的制约，而何种政府体系能够更好地契合国民性情、保障公民权利、推动社会发展，则要经历持久的实践和理性的研判才能逐渐确立其框架。当代中国政府体系的确立既受到中国历史传统的制约，又吸收了马克思主义的思想，具有鲜明的中国特色。

重点问题

- 议行合一体制的演变
- 全国人大及其常委会的职权
- 国务院的组成与职权
- 地方政府的结构
- 地方立法权

第一节 概述

一、当代中国政府体系的源流

尽管大多数国家机构的构成有立法、行政、司法、军事之分（在一些国家还需要考虑对国家机构有着实质性影响力的政党或者宗教），但要想厘清政府体系，最为关键的是把

① 参见朱光磊：《现代政府理论》，202页，北京，高等教育出版社，2006。

握以下两点：一是界定立法和行政机关之间的关系；二是弄清国家的结构形式。这两点是政府体系普遍的分类标准。

从立法和行政机关之间的关系来看，当今世界主要分为三权分立模式、议行合一模式、君主专制模式、政教合一模式、军政府模式等。其中，三权分立体制和议行合一体制是最为主要的两类，而各自则呈现出不同的政府形式，比如，三权分立体制中有以美国为代表的总统制，以英国为代表的内阁制，以法国为代表的总统—内阁制。中国政府体系是在马克思主义的基础上结合中国实践形成的议行合一制。这里所说的议行合一并非巴黎公社时期的议会和行政机构合二为一，而是明确了立法机关和行政机关两大机构和权力，需要注意的是，立法和行政之间并非是一种制衡的设计。

从国家的结构形式来看，当今大多数国家以及历史上出现的类型主要分为联邦制、单一制和邦联制等模式。联邦制是一种地方和联邦之间分权制衡和分享主权的设计。单一制是一种中央政府单享主权、地方权力受中央约束的设计。邦联制则是主权国家之间松散的联合体。中国是单一制国家，这既与中国历史传统上的大一统思想和单一制政治实践有关，又与马克思主义的议行合一思想有关。

议行合一的“议”指议会或立法权，“行”指行政或行政权，因此可以解释为议会和行政合二为一，或者解释为立法权和行政权合二为一。一些学者认为，议行合一在近代最早是由法国资产阶级启蒙思想家卢梭在《社会契约论》中阐述的。卢梭是人民主权思想的确立者和倡导者，并且强调主权不可分割。他曾说过：“制定法律的人要比任何人都更清楚，法律应该怎样执行和怎样解释。因此看来人们所能有的最好的体制，似乎莫过于能把行政权与立法权结合在一起的体制了。”① 由此，卢梭被看成议行合一思想的源头。

主张议行合一并将其作为政权组织原则的学者还认为，1871 年 3 月法国巴黎公社的成立，是议行合一在实践上的第一次尝试和总结，是现代议行合一制的雏形。一般认为，巴黎公社这一无产阶级政权的组织特点主要是：由巴黎 20 个市区的工人经普选建立了立法、行政相统一的机关——公社委员会，它作为最高权力机关行使全部权力。公社委员会有权制定法律，决定一切重大问题并直接指挥执行，行使行政权。公社委员会下设执行、财政、军事、司法、公安、粮食、劳动与交换、对外关系、社会服务、教育等十个委员会以行使行政职权；公社社员兼任各委员会委员，既是人民的代表，同时又是政府官员，组织执行公社制定的各项法令、决议，集立法权和行政权于一身。这些由巴黎各区选出的公社委员还直接领导该区的政府工作，执行各项法令和决定。公社建立了自己的法院，实行法官选举和公开审判等制度，但法院是独立的。

对于巴黎公社进行的议行合一政权尝试，马克思在《法兰西内战》中做出了著名结论：“公社是由巴黎各区通过普选选出的市政委员组成的。这些委员是负责任的，随时可以罢免。其中大多数自然都是工人或公认的工人阶级代表。公社是一个实干的而不是议会式的机构，它既是行政机关，同时也是立法机关。”② 一些学者认为，马克思肯定的这种“兼管行政和立法的工作机关”的组织就是议行合一，并以它体现了社会主义政权组织原

① ［法］卢梭：《社会契约论》，83 页，北京，商务印书馆，2005。

② 《马克思恩格斯选集》，2 版，第 3 卷，55 页，北京，人民出版社，1995。

则而与资本主义的三权分立相区别。这些学者还认为：在俄国十月革命后，列宁坚持了议行合一的观点，因为他主张要巩固和发展苏维埃政权，就必须（更广泛、更普遍和更有计划地）实现这种政权、这种新型国家所肩负的历史任务。这些任务就是：废除立法和行政分立的议会制，把国家的立法工作和行政工作结合起来，使整个国家政权机关和国家管理机关同群众的联系比过去的民主制形式更加密切。主张议行合一的学者认为，在实践上，苏俄1918年和1924年的宪法就力求按照议行合一原则建设苏维埃。

二、议行合一政府体系在中国的发展演变

目前中国的基本政治制度是人民代表大会制度，该制度强调民主集中制的组织原则，而民主集中制则被称为议行合一思想在中国的体现和发展。

新中国成立之初，董必武同志在对《中央人民政府组织法草案总纲》的说明中，谈到政府组织原则时说，这个原则是民主集中制，它具体的表现是人民代表大会制的政府。民主集中制原则的提出，正是针对着旧民主主义三权分立的原则。我们不要资产阶级骗人的那一套。我们的制度是议行合一的，行使国家权力的机关是各级人民代表大会和它产生的各级人民政府。1951年9月23日，董必武同志在题为《论加强人民代表会议的工作》的讲话中又提道："我们人民代表大会或人民代表会议是最便利于广大人民参加国家管理的组织，是议行合一的，是立法机关，同时也是工作机关。"此后，议行合一思想及其言说成为学术界对于中国政治制度的基本判断。

中国的议行合一制度可以说是对传统议行合一模式的继承与发展。继承体现在：从发生学的角度来讲，中国的行政机构是产生于立法机构，并且对立法机构负责，接受其监督。发展体现在：巴黎公社时期的立法机构和行政机构是一体化的，没有分工，而中国的立法机构和行政机构有明确的分工。

中国政府体系的议行合一主要体现在以下几个方面：

第一，在人民代表大会与人民的关系上，人民代表大会的代表由人民选举产生，对人民负责，受人民监督。在人民代表大会的活动中，法律的制定和修改以及一些重大问题的决策，由人民代表充分讨论，实行少数服从多数原则，民主决定。对违反人民意志和利益的不称职的代表，人民有权依照法定程序予以罢免。

第二，在人民代表大会与其他国家机关的关系上，人民代表大会是国家权力机关，国家行政机关、司法机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。人民代表大会统一行使国家权力，但它所决定的事情由国家的行政机关和司法机关去贯彻执行。国家的行政机关，就是我们通常说的政府；国家的司法机关包括人民法院和人民检察院。

第三，在中央和地方国家机构的关系上，在中央的统一领导下，合理划分中央和地方国家机构的职权，充分发挥中央和地方的两个积极性。

第二节　中央政府的组织体系

在中文语境中，中央政府简称"中央"，它是和地方政府相对的，中央政府是管理全国性事务的国家机构的总称。在联邦制国家，由于联邦和州是一种分享主权的国家结构，

州并不称为地方政府，地方政府往往是州以下的政府，所以，联邦制国家的中央政府往往称为联邦政府。不管是中央政府还是联邦政府，都承担着全国性重大事务，如宪法修订、法律制定、国防外交等。中国中央政府的组织体系主要由以下机构构成：全国人民代表大会及其常务委员会、国家主席、国务院、最高人民法院、最高人民检察院、中央军事委员会。

一、全国人民代表大会及其常务委员会

我国《宪法》第3章第1节规定：中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。所谓“最高国家权力机关”，一方面是指在自下而上的整个国家权力机关系统中全国人民代表大会居于最高一级，它所制定的宪法、法律，做出的决定，在全国范围内具有最高权威性，全国各级国家机关、各政党、各社会团体、各企事业单位以及全国公民都必须严格遵守；另一方面是指在中央一级的各类最高国家机关中，全国人民代表大会是“最高国家权力机关”，处于首要的地位，无论是最高国家行政机关（中央人民政府即国务院）、最高军事机关（中央军事委员会），还是最高人民法院、最高人民检察院，都由它产生，受它监督，对它负责。

（一）全国人民代表大会

全国人民代表大会每届任期5年，由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成，各少数民族都应当有适当名额的代表。全国人民代表大会代表名额和代表产生办法由法律规定。全国人民代表大会代表的选举由全国人民代表大会常务委员会主持。

全国人民代表大会会议每年举行一次，由全国人民代表大会常务委员会召集。如果全国人民代表大会常务委员会认为必要，或者有1/5以上的全国人民代表大会代表提议，可以临时召集全国人民代表大会会议。近年来，全国人大全体代表会议一般在3月上旬举行，会期一般10天左右。全国人民代表大会举行会议的时候，选举主席团主持会议。

全国人大内设专门委员会作为它的常设工作机构。全国人大专门委员会由全国人民代表大会产生，受全国人民代表大会领导，对全国人民代表大会负责。在全国人民代表大会闭会期间，全国人大各专门委员会受全国人大常委会领导。在每次全国人民代表大会会议上，各专门委员会都要向全国人民代表大会书面报告一年来的工作和今后一年的工作要点；在每届的第一次大会上还要书面报告过去5年的工作。全国人大专门委员会的主要职责是在全国人大及其常委会的领导下，研究、审议和拟定有关议案。全国人大共设有9个专门委员会，分别是：民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、内务司法委员会、华侨委员会、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会。

全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，做出相应的决议。调查委员会进行调查的时候，一切有关的国家机关、社会团体和公民都有义务向它提供必要的材料。

《宪法》规定，全国人民代表大会具有全权的和最高的地位，其主要职权有：

1. 修改宪法、监督宪法的实施

宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，只有全国人民代表大会才有修改宪法

的权力，无论是对宪法的全面修改，还是个别条文的修订，都必须经过全国人民代表大会全体代表2/3以上的多数通过，其他任何国家机关和政党、组织都没有这项权力。

2. 制定和修改国家的基本法律

《宪法》规定，全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律。

3. 选举、决定、罢免国家机构组成人员

根据宪法和法律，全国人大选举和罢免全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长和委员；选举和罢免国家主席、副主席；根据国家主席提名，决定国务院总理人选；根据国务院总理提名，决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长人选，并有权罢免上述人员；选举中央军事委员会主席；根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员，并有权罢免上述人员；选举和罢免最高人民法院院长、最高人民检察院检察长；通过全国人大各专门委员会的主任委员、副主任委员和委员人选，并有权撤销上述人员的职务。

4. 决定国家的重大事项

包括审查和批准国民经济和社会发展计划及计划执行情况的报告，审查和批准国家的预算及预算执行情况的报告，批准省、自治区和直辖市的建置，决定特别行政区的设立及其制度，决定战争和和平问题，做出各种授权决定等。

5. 监督国家机关

全国人大行使的监督权是国家最高形式的监督权。《宪法》规定，全国人大常委会对全国人大负责并报告工作，国家的行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督；中央军事委员会主席对全国人大负责，中央军事委员会受全国人大监督。

根据宪法和法律，监督的主要形式，是听取和审议全国人大常委会、国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作报告。另外，法律还规定，全国人民代表大会会议期间，一个代表团或者30名以上的代表联名，有权书面提出对国务院或者国务院各部、各委员会、最高人民法院、最高人民检察院的质询案。

（二）全国人民代表大会常务委员会

全国人民代表大会常务委员会是全国人民代表大会的常设机关，对全国人民代表大会负责并报告工作。全国人民代表大会常务委员会由委员长、副委员长若干人，秘书长、委员若干人组成。常务委员会的组成人员由全国人民代表大会从全国人民代表大会的代表中选举产生。委员长主持全国人民代表大会常务委员会的工作，召集全国人民代表大会常务委员会会议。副委员长、秘书长协助委员长工作。全国人民代表大会常务委员会会议一般每两个月举行一次，通常都在双月的下旬，会期一周左右。有特殊需要的时候，可以临时召集会议。全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理常务委员会的重要日常工作。全国人民代表大会常务委员会每届任期和全国人民代表大会每届任期相同。

《宪法》规定，全国人民代表大会常务委员会主要职权有：

1. 立法权

《宪法》规定，全国人大常委会和全国人大共同行使立法权。主要包括：制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，

对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。这样，除了宪法和基本法律外，大量的立法工作都由全国人大常委会承担。

2. 宪法和法律的解释权

解释宪法，即对法律条文本身需要进一步明确界限或做补充规定而做的立法解释。这样便于从立法的角度及时回答和解决宪法和法律实施过程中出现的问题，保障宪法和法律的准确实施。

3. 宪法实施的监督权

现行宪法除规定全国人大监督宪法的实施外，还赋予全国人大常委会监督宪法实施的职权。全国人大常委会是全国人大的常设机构，由它行使这一职权，便于对宪法的实施进行经常性的监督。这对于保障宪法的实施具有重大意义。

4. 对其他国家机关工作的监督权

全国人民代表大会常务委员会监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作；撤销由国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。

5. 对其他国家机关工作人员的人事任免权

在全国人民代表大会闭会期间，根据国务院总理的提名，决定国务院的部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选；在全国人民代表大会闭会期间，根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；根据最高人民法院院长的提请，任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长；根据最高人民检察院检察长的提请，任免最高人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员和军事检察院检察长，并且批准省、自治区、直辖市的人民检察院检察长的任免；决定国家驻外全权代表的任免。

6. 对国家生活中重要问题的决定权

这一职权包括：决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除；规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度；规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号；决定特赦；在全国人民代表大会闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际上共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布；决定全国总动员或者局部动员；决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严；在全国人民代表大会闭会期间，审查和批准国民经济和社会发展计划、国家预算在执行过程中所必须做的部分调整方案。

7. 全国人民代表大会授予的其他职权

除上述职权外，全国人大常委会还有权执行全国人大授予的其他职权。如：主持全国人民代表大会代表的选举；召集全国人民代表大会的会议；联系全国人大代表，并组织他们视察；在全国人大闭会期间，领导各专门委员会的工作；等等。

二、国家主席

中华人民共和国主席，是中华人民共和国国家机构的组成部分，是国家机构中的一种，处于全国人民代表大会的从属地位。国家主席根据全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的决定行使各项国家元首的权力。在对外活动中，代表中华人民共和国，享有国家的最高代表权。从国家活动的程序性、礼仪性、象征性意义看，国家主席具有最

高的地位；但从国家活动的实质性意义看，国家主席本身不独立决定任何国家事务，而是根据全国人民代表大会及其常务委员会的决定行使职权，因此，国家主席处于全国人民代表大会的从属地位。

中华人民共和国主席、副主席由全国人民代表大会选举。有选举权和被选举权的年满45周岁的中华人民共和国公民可以被选为中华人民共和国主席、副主席。中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。

国家副主席在任职资格上与国家主席相同，但在宪法上没有独立的权力，他的职责主要是协助国家主席工作，可以受国家主席的委托，代替国家主席出访、接受外国使节等。副主席受委托行使国家元首职权时，具有与国家主席同等的法律地位，所处理的国务具有与国家主席同等的法律效力。

《宪法》规定，国家主席主要行使以下职权：

1. 法律公布权

法律在全国人大或全国人大常委会正式通过后，由国家主席予以颁布施行。没有经过国家主席签署并向社会公布的法律没有法律效力。这也是中华人民共和国立法程序最后一个环节。

2. 发布命令权

国家主席根据全国人大或者全国人大常委会的决定，发布特赦令、戒严令、动员令，宣布战争状态等。

3. 任免权

全国人大或全国人大常委会确定国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的正式人选后，由国家主席宣布其任职；在相反的情况下，宣布其免职。根据全国人大常委会的决定，国家主席派出或召回代表国家的常驻外交代表，即驻外使节。

4. 外交权

国家主席代表国家进行国事活动，接受外国使节，也即主持递交国书仪式。根据全国人大常委会的决定，国家主席宣布批准或废除条约和重要协定。

5. 荣典权

包括授予荣誉权和受到非常礼遇权。

三、国务院

《宪法》第85条规定，中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。作为执行机关，它从属于全国人民代表大会，对全国人大负责并报告工作，全国人大闭会期间，对全国人大常务委员会负责并报告工作。作为最高行政机关，统一领导全国各级地方政府行政工作。

国务院由下列人员组成：总理，副总理若干人，国务委员若干人，各部部长，各委员会主任，审计长，秘书长。国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。国务院的组织由法律规定。

国务院每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。总理、副总理、国务委员连续任

职不得超过两届。总理领导国务院的工作。副总理、国务委员协助总理工作。总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。国务院所有组成人员组成国务院全体会议。总理负责召集和主持国务院常务会议与国务院全体会议。

国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作；召集和主持部务会议或者委员会会议，讨论决定本部门工作的重大问题。各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

作为国家最高行政机关，国务院被赋予广泛的权力。《宪法》第89条以列举的形式规定了国务院17项职权和1项全国人大及其常委会的保留授权。这些职权包括：

1. 行政立法权

国务院有根据《宪法》和《立法法》的规定就有关行政事项制定或变动法规的权力。此外，国务院还能接受全国人大及其常务委员会授权制定具有法律效力的暂行规定和条例。

2. 行政提案权

国务院有权向全国人大及其常委会提出属于职权范围内的议案。为了完成宪法和最高国家权力机关规定的各项任务，国务院必须提出有关的法律草案以及国民经济和社会发展计划，报告计划的执行情况，报告国家的预算及其执行情况等，并经最高国家权力机关审议批准，使之变成指导社会生活和经济建设的法律性文件。从具体实践来看，国务院在法律提案活动中的作用特别重要。1979年以来，国务院就制定新法律、将行政法规修改完善上升为法律以及修改和废止现行法律等多方面事项，向全国人大及其常委会提出大量法律案，全国人大及其常委会所立法律中，由国务院提案的约占70%。

3. 行政领导和管理权

国务院领导全国性行政工作，包括国务院各部委和各级国家行政机关工作。国务院有权对各部委和地方各级国家行政机关发布指示、规定任务，进行行政领导和监督；有权改变其所发布的不适当的决定、命令和规章；有权确定其所属各部、各委员会等中央国家行政机关的工作内容、工作制度、工作任务和所担负的职能与责任；有权改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的决定和命令。国务院所属各部委和地方各级行政机关必须接受国务院的统一领导和监督。

4. 行政任免权

国务院有权依照《宪法》《国务院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等有关法律，任免国家行政机关的领导人员，奖励先进的工作人员，惩罚违反法纪、造成一定后果的工作人员。国务院进行人事任免的范围为：国务院组成部门的副职领导，国务院直属机构、办事机构、部委归口管理的国家局、国务院直属事业单位的正副职领导。

5. 行政监督权

国务院有权改变和撤销国务院各部委和各级地方行政机关所发布的不适当的命令、指示和规章。

四、最高人民法院

《宪法》规定：人民法院是国家的审判机关。人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

最高人民法院是国家最高审判机关，独立行使审判权，同时也是地方各级人民法院和专门人民法院审判工作的最高监督机关。最高人民法院由院长一人，副院长、庭长、副庭长和审判员若干人组成。院长由全国人民代表大会选举产生，向全国人民代表大会负责并报告工作，任期五年，可以连任，但不能超过两届。副院长、庭长、副庭长和审判员由全国人大常委会任免。被任命者必须年满23周岁，具有选举权和被选举权，没有被剥夺政治权利，且具有法律专业知识。

最高人民法院设刑事审判庭、民事审判庭、经济审判庭、行政审判庭和其他需要设置的审判庭。

最高人民法院的职权如下：

1. 案件审判权

作为国家最高审判机关，其审判的案件涉及：法律、法令规定由最高人民法院管辖和它认为应当由自己审判的第一审案件；对高级人民法院、专门人民法院判决、裁定不服的上诉和抗诉案件；最高人民检察院按照审判监督程序提出的抗诉案件。死刑除依法由最高人民法院判决的以外，各高级人民法院和解放军军事法院依法判决和裁定的死刑立即执行案件，应当报请最高人民法院核准。

2. 司法监督权

最高人民法院可以监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作。对各级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，如果发现确有错误，有权提审或指令下级法院再审。

3. 司法解释权

对于人民法院在审判过程中如何具体应用法律、法令的问题进行解释。

最高人民法院在内的各级法院在审判的过程中应该遵循以下基本原则：

1. 平等原则

中华人民共和国公民在法律面前一律平等。法律在适用过程中对任何人和组织都是平等的，任何人和组织都没有特权。

2. 公开审判原则

各级法院在审判过程中，除了涉及国家机密、个人隐私和未成年犯罪案件外，一律公开。

3. 辩护原则

当事人有权聘请律师或其他人为自己辩护。法院有义务为没有委托辩护人或特殊情况的被告人指定辩护人。被告人依法有权委托他人或由自己在审判过程中对案件事实的认定和材料证据进行辩解。

4. 合议制

最高人民法院审判第一审案件由审判员组成合议庭。合议庭由院长或者庭长指定审判员一人担任审判长，成员权利平等。

5. 回避原则

如果当事人认为审判人员对本案有利害关系或者其他关系不能公开审判，有权请求审判人员回避，审判人员是否回避由院长决定。如果审判人员认为自己与本案有利害关系或者其他关系，需要回避时，报告院长决定。

6. 独立审判原则

人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

五、最高人民检察院

《宪法》规定：人民检察院是国家的法律监督机关。人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。最高人民检察院是最高检察机关。

最高人民检察院设检察长一人，副检察长、检察员若干人。最高人民检察院检察长每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。最高人民检察院检察长由全国人民代表大会选举和罢免。最高人民检察院副检察长、检察委员会委员和检察员由最高人民检察院检察长提请全国人民代表大会常务委员会任免。最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。

最高人民检察院设立检察委员会。检察委员会实行民主集中制，在检察长的主持下，讨论决定重大案件和其他重大问题。如果检察长在重大问题上不同意多数人的决定，可以报请本级人民代表大会常务委员会决定。

最高人民检察院主要行使以下职权：

1. 统一领导权

最高人民检察院统一领导地方各级人民检察院和专门检察院工作。确定检察工作方针，部署检察工作任务。

2. 议案建议权

最高人民检察院依法向全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会提出议案。

3. 侦查权

依法对贪污案、贿赂案、侵犯公民民主权利案、渎职案以及认为需要自己依法直接受理的其他刑事案件进行侦查。

4. 公诉权

检察机关代表国家决定起诉或不起诉。最高人民检察院对重大刑事犯罪案件依法审查批捕、提起公诉。

5. 抗诉权

对各级人民法院已经发生法律效力、确有错误的判决和裁定，依法向最高人民法院提起抗诉。

6. 监督权

对地方各级人民检察院和专门人民检察院行使检察权做出的决定进行审查，纠正错误决定。

六、中央军事委员会

《宪法》第 3 章第 4 节规定：中央军事委员会领导全国武装力量。中央军事委员会由

下列人员组成：主席，副主席若干人，委员若干人。中央军事委员会实行主席负责制。中央军事委员会每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。中央军事委员会主席对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。

在中国革命过程中，中国军事体制逐渐形成了中国共产党对人民解放军和其他人民武装力量的领导指挥权。军队中班有中共党员，排建有党小组，在基层连队设立党支部，在团以上单位设立党委。在军队中设立的各级党委是军队中的统一领导和团结的核心。党委对所属部队的一切组织、一切部门、一切人员、一切工作实行统一领导，部队的一切重大问题，除紧急情况下可以由首长临机处置外，都必须先由党委做出决定。未经中共中央、中共中央军委的授权，任何组织或个人不得插手、过问或处理军队问题，更不允许擅自调动和指挥军队。

因此，中共中央军事委员会和中华人民共和国中央军事委员会是两块牌子，同一机构，人员构成相同，两者简称“中央军委”。

党的中央军委是中共中央的一个重要工作部门，它和它统率的全国武装力量都必须服从党中央的绝对领导，这是对中央军委地位的最基本的规定。作为国家的中央军委，它又有体现国家意志的一面，其组织系统属于国家机构的一个重要组成部分。中共中央军委和国家中央军委的组成人员对武装力量的领导职能是完全一致的，只是在中国共产党内和国家内同时拥有两种地位。既能坚持中国共产党对军队的领导，又明确了人民武装力量在国家政权体系中的地位；能通过国家政府机构加强武装力量建设，有利于必要时迅速使武装力量转为战时体制，以应付突发事件。

中华人民共和国的武装力量，由中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组成。它的任务是巩固国防，抵御侵略，保卫祖国，保卫人民的和平劳动，参加国家建设事业，努力为人民服务。人民解放军由六个总部（政治工作部、联合参谋部、装备发展部、后勤保障部、训练管理部、国防动员部）、海陆空三军、火箭军和战略支援部队、五大战区（东部战区、南部战区、西部战区、北部战区、中部战区）组成。

国防部是国务院的军事工作部门。它的基本职能是：统一管理全国武装力量的建设工作，如人民武装力量的征集、编制、装备、训练、军事科研以及军人衔级、薪给等。国防部的工作由解放军总部机关分别办理。

第三节　地方政府的结构体系

受限于人口规模和土地面积，中央政府很难直接管理全国范围内的所有社会事务，因此，大多数国家都设有地方政府来对本辖区的事务进行管理。由于国情不同，地方政府在不同的国家呈现出异质化特点。就中国而言，中国地方政府不仅规模庞大、层级众多，而且类型多样、结构复杂。本节主要从地方政府组织体系和职权的角度来解读地方政府结构体系。

一、地方政府结构概述

总体来说，截至2016年2月底，中国地方政府建制是由34个省级单位、334个地

级单位（其中地级市 293 个）、2 853 个县级单位（其中市辖区 853 个）、40 497 个乡镇级单位（其中街道办 7 566 个）组成。这些地方政府建制，其称谓、地理面积、人口规模、地位、权限有着较大的差别。以省级单位为例，有的称之为省，有的称之为直辖市，有的称之为自治区，有的称之为特别行政区；有的面积达到 160 多万平方千米，如新疆，有的只有 20 多平方千米，如澳门；有的人口接近 1 亿，如山东（9 847 万），有的则只有几百万，如西藏（324 万）；有的省级建制地位较高，如北京、上海；有的省级单位权限较大，如香港、澳门高度自治。地方政府这种差异性是由自然环境、历史传统、政治经济环境、经济发展水平、社会制度、民族宗教等因素造成的，具有一定的必然性。

作为单一制国家，中国地方政府这种多样性形态与中央的权力密切相连。全国人民代表大会是中国最高权力机关，国务院作为最高行政机关统一领导各级行政机关工作，地方政府设置和权限都由中央政府决定或者授予，中央政府对于地方政府的制度安排、职责权限、层级类别具有无可置疑的权力。

地方政府的职能与中央政府的职能区别较大。一般来说，中央政府负责宏观的国家事务，如国防外交、法律制定、宏观调控、全国性公共物品提供等；地方政府则直接面对居民，提供终端的公共产品。归纳起来，地方政府主要负责以下几个方面的事务：一是维护社会秩序运行。不论处于何种时代和何种社会，每个人都期望社会秩序的稳定性，没有稳定的社会秩序，就没有权利的保障和安全感，地方政府负有维护秩序的责任。二是推动经济发展。经济的发展能够为地方政府提供社会福利奠定基础，因此，地方政府必须为经济活动提供良好的环境。三是提供教育、医疗和社保等公共物品。公共物品是公民能安居乐业的重要因素。四是保护生态环境。经济和社会发展的可持续性离不开生态环境保护，因此，地方政府必须统筹地方经济与自然环境的和谐发展。

不同层级的地方政府差异性较大，最高层级地方政府更多的是中央和基层地方政府的桥梁和纽带，承担上情下达和下情上达的角色。在具体运作过程中，省级政府更多的是贯彻落实中央政府法律法规并出台具体的落实方案和根据区域情况制定地方性法规、地方性行政规章和有关规范性文件，基层政府则是具体操作落实，将会具体面对公民个体和组织。

二、地方各级政府体系结构

相较于中央政府，地方政府不仅数量众多，而且结构复杂，同时又要面临与中央政府的关系处理。比如，地方行政机关不仅产生于同级地方人民代表大会，接受同级地方人民代表大会的领导和监督，而且要接受上级行政机关的领导，地方人民代表大会与全国人民代表大会之间不是领导与被领导的关系，而是法律监督和业务指导的关系。所以，对地方政府的结构需要从不同的视角予以观察。

（一）地方政府层级的演变

1949 年中华人民共和国成立以后，地方行政区划和行政建制经历了多次调整。概括来说可分为四个阶段：

1. 第一阶段（1949—1954 年）

新中国成立之初，在对旧中国地方行政层级结构进行调整的基础上，在中央与省之间

增设了大行政区建制，实行大区—省—县—乡四级制。当时，全国设立有东北、华北、西北、华东、中南、西南六个大行政区，它们为最高一级地方政府，每个大行政区分辖若干个省、自治区或直辖市。与此同时，省的建制被适当划小，如现辽宁省被划为辽东省和辽西省，现四川省被划分为川东、川西、川南和川北四个行署区。此外，在省与县之间设有准行政层次的专区专员公署，作为省政府的派出机关；在县和乡之间设有准行政层次区公所，作为县政府的派出机关。1952 年 11 月，中央决定将各大政府改为行政委员会，作为中央政府的代表机关。1954 年 6 月，中央通过《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》，并于当年撤销了六个大行政区行政委员会。

2. 第二阶段（1954—1966 年）

1954 年至 1966 年，地方行政机关实行省—县—乡三级体制。1954 年《宪法》第 53 条将中华人民共和国的行政区域划分如下：全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇。1954 年 6 月撤销六个大行政区行政委员会的同时，中央扩大了省级建制的统辖地域，将除北京、上海、天津外的其他 11 个直辖市改为省辖市，并先后成立新疆、宁夏、广西、西藏等四个自治区。

3. 第三阶段（1966—1976 年）

“文化大革命”对中国地方政权、地方行政区划造成了强大的冲击。地方各级政府的日常运转被打破，而有关行政区划的调整更多由党的机构来进行直接批准，比如，1967 年 1 月将天津改为直辖市，将内蒙古 3 盟 4 市 19 旗 3 县划归辽宁、吉林、黑龙江、甘肃、宁夏五省区。1975 年，将省级政府派出机关专员公署所辖专区改为一级地方行政区域，改为“地区”。

4. 第四阶段（改革开放以来）

“文化大革命”结束之后，中国地方政府管理和行政建制逐步走入正轨，尤其是 1982 年《宪法》通过之后，重新确立了国家地方实行三级行政建制，地方行政层级建设逐步规范化。但在发展过程中，也有结合经济社会发展做出的调整。

1982 年，中共中央提出，在经济发达地区将省辖中等城市周围的地委、行署与市委、市政府合并，由市管县管企业。1982 年末首先在江苏进行地市合并试点，中央批准江苏省在全省范围内撤销原有的地区行政公署，实行市领导县体制。1983 年 2 月，中共中央、国务院发出了《关于地市州党政机关机构改革的若干问题的通知》，指出以经济发达的城市为中心，以广大农村为基础逐步实行市领导县体制。此后，各省纷纷开始试点“市管县”体制。

当前，中国的地方行政层级设置存在着两级制、三级制和四级制等三种形式。其中，两级制只存在于直辖市的城区，实行直辖市—市辖区两级制，市辖区是基层地方政府。三级制主要有四种情况：直辖市—县（郊区）—乡（镇），省（自治区）—设区的市—市辖区，省（自治区）—县（自治县，县级市）—乡（镇），省（自治区）—自治州—县级市。四级制主要有两种情况：省（自治区）—设区的市—县（自治县、郊区、县级市）—乡（民族乡、镇），省（自治区）—自治州—县（自治县、县级市）—乡（民族乡、镇）。在上述三大类行政层级中，四级制是主导的普遍形式。此外，在现行地方行政管理体制下，

市辖区、县级市之下设有街道办事处作为派出机关，少数省（自治区）在县之上设有地区（盟）作为派出机关，这些派出机关具有准行政层级地位，它们在事实上承担着一级政府的管理职能。

（二）地方政府立法权

从世界范围来看，不论单一制还是联邦制，绝大多数国家的地方政权都有一定的立法权[①]，只是立法的范围、内容有所不同罢了，而这些不同点也从一个侧面显示出该国地方与中央的不同关系。地方政府立法权的存在不仅有利于地方公民的意愿表达和政治参与，而且也与经济社会发展的复杂性程度有关。

中国地方政府立法权的法律依据来自《宪法》《立法法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。中国地方政府立法权来自两类机构、两个层次。

两类机构是指有立法权的地方人民代表大会和地方人民政府，地方人大立法称为“地方性法规”，地方政府立法称为“地方性行政规章”。地方人大立法包括省级人大立法和设区的市的人大立法，地方政府立法包括省级政府立法和设区的市政府立法。需要注意的是，在民族区域自治地方，自治县的人大和政府也可以制定自治条例和单行条例。

（三）地方政府功能类型

地方政府的功能类型是指地方政府除了按一般管理需求进行行政区划设定之外，还会基于特定需要来进行地方行政建制。比如，省级建制就有一般省份、直辖市、民族自治区和特别行政区之分。总体来看，我国行政区划按设置目的可以分为三类：一是一般地域型政府，二是民族区域自治政府，三是特别行政区政府。

一般地域型政府建制是大部分有地方政府的国家设置的基本类型，占有大多数。它主要是基于地方管理的需要，没有其他的特殊要求。

民族区域自治政府是建立在实行民族区域自治地方的具有自治权利和地位的地方行政单位。中国现行的民族区域自治制度是相当特殊的自治制度，是民族自治与区域自治的正确结合，是经济因素与政治因素的正确结合。其基本特征是：民族区域自治不是以民族为单位的民族自治，而是少数民族聚居的地方实行的区域自治；不是居住在自治地方内的所有民族都实行自治，而只是实行区域自治的民族在自治区域内实行自治。因此，中国的民族区域自治既不是民族自治，也不是地方自治，而是特定少数民族在其居住区域内实行的区域自治。

特别行政区地方是实行与国家其他区域不同的基本政治、经济和社会制度的行政区域。我国特别行政区政府是基于历史遗留问题而出现的。目前主要有香港和澳门两个特别行政区。这两个特别行政区与我国其他地方政府差别较大，不仅仅是简单的地方自治，而是存在政治、经济和社会制度上的根本性差别。除了国防和外交之外，特别行政区完全自治，在立法、行政、司法、财政、人事、外事方面高度自主，但性质仍然是国家的地方政府，是国家的组成部分，不具有主权国家的性质和地位。

---

① 参见李林：《立法机关比较研究》，228 页，北京，人民日报出版社，1991。

关键术语

议行合一　　全国人民代表大会　　国务院　　专门委员会　　地方立法权

复习思考题

1. 如何看待议行合一制度的流变？
2. 分析思考全国人大常委会的立法权问题。
3. 如何更好地发挥法院的独立审判权、检察院的独立检察权？
4. 地方政府行政建制的改革方向是什么？

当代中国的政治关系

政治关系指人们在社会生活中，基于特定的利益要求和利益关系而形成的，以政治强制力量和权利分配为特征的社会关系。[①] 它是各种政治主体在组织或参与国家政治生活过程中形成的，以特定的政治权力和政治利益分配为内容的社会关系。它是政治主体之间一种客观的相互影响，是人类政治活动的必然产物，一定社会的政治关系一旦形成，就会反过来规制人们的政治行为。

重点问题

- 政治关系的本质
- 中央与地方关系的发展方向
- 正确处理执政党与国家权力机关的关系
- 当代中国党政关系的困境和路径选择
- 转型期地方政府间关系的特点

第一节 概述

一、政治关系的概念与特征

政治关系是政治主体在进行以获得、运用或影响政治权力从而实现特定利益为目的的政治活动过程中形成的社会关系。与其他社会关系相比，政治关系有自身的特殊性，通常具有以下特点：

第一，政治关系是政治主体之间的相互关系，这类政治主体既包括公民、政治家、政府官员等个体，也包括政党、政治团体、政府机关等政治组织。

第二，政治关系是政治主体在政治生活中结成的相互关系，在政治活动之外发生的社

① 参见王浦劬等：《政治学基础》，2版，49页，北京，北京大学出版社，2006。

会关系不是政治关系。例如，“中法文化年”期间中国与法国之间的文化交流就不是政治关系，而是文化关系。

第三，导致政治关系产生的直接原因是各种各样的政治利益。

二、政治关系的主要种类

政治关系是一个庞杂的政治网络系统。用不同的分类方法可以把政治关系分为若干不同的种类。在当代中国，这个网络中最重要的政治关系应包括以下五种：

第一，中央与地方的关系。既包括中央与一般地方单位之间的关系，也包括中央与自治地方单位之间的关系。

第二，政党与国家权力机关的关系。主要表现为执政党与国家权力机关的关系。

第三，政党与政府的关系。中国的政党制度决定了中国共产党在国家政治生活中居于核心地位，而政府是具体领导和决定经济社会发展等大事的机构，中国共产党的领导作用和政府的决策执行之间是一对重要的政治关系。

第四，地方政府间关系。在市场化竞争条件下，地方政府之间既存在竞争又存在合作，地方政府间关系呈现多维度的复杂结构。

第五，执政党与其他组织的关系。除了上述关系之外，执政党与军队、工青妇、社会民间组织及经济组织之间的关系也是中国现阶段重要的政治关系。

三、政治关系的本质

（一）政治关系是由经济关系决定的

人们在政治生活中处于何种地位、发生什么样的作用、对政治进程产生什么影响，归根结底是由他们在社会经济生活中的地位决定的。如在经济上占统治地位的个人或集团与处于被统治地位的个人或集团在政治上就不可能有真正的平等关系。从总体上说，社会的政治关系总是与经济关系相适应。如封建的经济关系必然产生封建的政治关系，而封建的政治关系则体现着封建的经济关系。最终意义上说，一定的政治关系取决于一定的经济关系，并为一定的经济关系服务。虽然一定的政治关系集中地反映了一定的经济关系，但是影响政治关系的因素除了经济关系之外，还有文化关系、社会关系等。

（二）政治关系的本质是利益关系

利益关系指的是不同利益主体之间的社会联系，包括纵向和横向两方面的利益联系。在纵向上，利益关系包括个人利益与群体利益的关系、不同层次的社会群体之间以及个人利益、群体利益和社会利益之间的联系。在横向上，利益关系包括个人与个人之间、同一层次的社会群体之间乃至国家之间的利益关系。利益关系就是一个纵横交错的社会联系网络。

利益在政治关系中的地位和作用主要表现为：（1）利益是一切政治关系的出发点。（2）利益关系是政治权力和政治权利形成的基础和前提。（3）利益关系的内在矛盾决定了政治权力和政治权利的特性。①

---

① 参见王浦劬等：《政治学基础》，2版，56页，北京，北京大学出版社，2006。

第二节　中央与地方关系

一、改革开放前中央与地方关系的基本格局

在1949年和1978年之间，中央与地方关系在整体集权的前提下也有相对分权的阶段，往往是先经历一个较为集权的阶段，发现权力过分集中的弊端之后再经历一个相对分权的阶段，而后发现分权带来松散弊端，又向上集权，如此交替变化，但总体上集权的特点并没有发生质的变化。

新中国成立以后，由于意识形态影响和国际大环境的压力，中国共产党实行了“一边倒”的外交政策，即倒向以苏联为首的社会主义阵营。在国内管理体制的构建方面，既有战争管理体制的惯性，也有社会形态的取向，从而模仿甚至照搬了苏联高度集中的计划经济体制。计划经济体制下的政府组织是一个“条块”分割的系统：所谓“条条”，是指从中央政府到各主管部、不同层次的派出机构、企业的一个纵向系统；所谓“块块”，是指由地方政府控制的一定区域。绝大部分经济生活是由中央政府推动的，中央政府的集权程度被放到最大。

其实，这种集权模式并不完全符合中国的国情，毛泽东早就注意到了这个问题。在《论十大关系》中，中央政府与地方政府的关系是其中的一项重要关系。毛泽东提出，在中央和地方的关系问题上，要在巩固中央统一领导的前提下，扩大地方的权力，让地方办更多的事情，发挥中央和地方两个积极性。在这一精神的指导下，1956年9月，中共八大决定对经济管理体制进行改革，并提出从1958年初开始实施。1958年进行的经济管理体制改革的重点是向各级地方政府放权让利。主要包括：向地方政府下放计划权，向地方政府下放企业管辖权，向地方政府下放物资分配权，向地方政府下放基本建设项目审批权、投资和信贷管理权，向地方政府下放财政和税收权，向地方政府下放劳动管理权。但是，这次向地方政府放权的尝试并不成功。要么放权、要么集权的调整并不能为地方政府的职能找到准确的定位，改正的思路还是重新集权，即把向地方政府下放的权力重新收回来。

1960年秋季，中央确定了对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。其中，在中央与地方的关系上，决定把财政、信贷和企业管辖权等下放的权力重新集中，并要求建立比1950年统一财政时“更紧更严”的体制，结果是集权经济的问题积累到严重影响经济发展的程度，这就又把人们的注意力引向分权的思路上。

1970年，以“下放就是革命，下放越多就越革命”为口号的大规模经济管理体制改革，在中国经济舞台上再一次上演。

上述从集权到分权再到集权的央地关系变革表明，在原有的计划体制下，单纯的集权—分权式改革无法解决中国央地关系，不能保证经济的健康发展，另寻出路成了一项新的历史任务。

二、改革开放以来中央与地方关系的新变化

随着社会主义市场经济体制的逐步确立，中央政府与地方政府的关系出现了新的

变化。

（一）央地事权关系的变化

改革开放以后，中央政府与地方政府之间的权力划分较计划经济时期发生了重大的调整。

在市场经济体制条件下，政府的“事权”主要包括两个方面：一是为纠正“市场失灵”而提供的各种法律和政策；二是为维护社会的相对公平和公正而制定的各种制度与措施，主要体现在法规和政策体系、国防与外交、社会秩序和安全、社会保障体系、公共事业与基础设施、自然灾害防治与生态环境保护、宏观经济管理以及区际关系协调与弱势人群的保护等八大方面。理论上，政府的事权可以分为由中央政府独立承担的事务和由中央政府与地方政府共同承担的事务两大类。

事权在中央政府与地方政府之间分摊。实践中，即使在高度集权的体制下，中央政府也不能包揽全部事权。在社会主义市场经济体制下，中央政府和地方政府在事权方面应该进行科学划分，一方面要使地方政府承担更多的事权，另一方面还要使地方政府承担的事权能够相互协调，并且要避免在扩大地方政府事权的过程中，出现对地方经济主体所从事经济活动干预过多的情形。

（二）央地职能关系的变化

计划经济体制时期的政府主导经济，是经济生活的主角。市场经济体制下政府的经济职能，就是健全宏观调控体系，主要运用经济、法律手段和必要的行政手段，引导和调控经济运行，调整和优化经济结构，发展对外经济贸易和区域经济合作，实现经济增长、就业充分、物价稳定和国际收支平衡。党的十六大报告在总结理论分析和实践经验的基础上，把政府的职能确定为十六字：“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。”这是对我国社会主义市场经济条件下政府职能的科学总结和高度概括。

政府的市场监管职能，就是创造公平和可预见的法制环境，完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，建立健全社会信用体系，实行信用监督和失信惩戒制度，整顿和规范市场经济秩序，建设统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。

政府的社会管理职能，就是要完善政策和法律、法规，依法管理和规范社会组织、社会事务，妥善处理社会矛盾，维护社会秩序和社会稳定，促进社会公正。

政府的公共服务职能，就是政府提供公共产品和公共服务的职能。包括加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动创造条件和提供保障。

（三）央地财政关系的变化

计划经济时期的财政体制是中央统一领导、统一计划、收支两条线。

1976 年 10 月粉碎“四人帮”之后，在江苏实行了固定比例包干的财政管理模式：按收支总数计算，确定比例，进行包干，几年不变。

1978 年，在陕西、浙江、湖南、北京、甘肃、江西、福建、山东、吉林、黑龙江等十个省、市试行“增收分成，收支挂钩”的模式。

1980 年，实行划分收支、分级包干的“分灶吃饭”的财税体制。具体做法是：把财

政收入划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类，支出按隶属关系划分；收支划定后，对地方的分成比例和补助数额，实行分级包干，五年不变；地方在这个范围内，自己安排收支，自求平衡。

1985 年起实行“划分税种、核定收支、分级包干”的新模式。它的具体内容是：按照利改税第二步改革之后的税种，划分中央财政收入、地方财政收入、中央与地方财政共享收入三大类；财政支出仍按企、事业的隶属关系划分，并增加了财政专案拨款；另外还规定了中央、地方财政收支的分成方法，主要有地方固定收入大于支出的定额上解，地方固定收入小于支出的从共享收入中确定一个分成比例留给地方，地方固定收入加共享收入还不足以抵拨其支出的由中央定额补助。

1988 年起对各地财政包干方法做了一系列修正与改进，地方政府自行负责包盈、包亏。

1994 年以来实行分税制。分税制改革是以厘清央地权责为内核的财税分配规则化的体制性变革。分税制改革以事权与财权相结合、事权与财力相匹配为原则，在不断合理调整央地各级财政支出责任的事权基础上，将消费税、关税、海关代征消费税和增值税、船舶吨位税、车辆购置税等与维护国家权益和实施宏观调控所必需的税种列为中央税，将城镇土地使用税、城市维护建设税、房产税、车船税、印花税等与地方经济和社会事业发展关系密切、适宜地方征管的税种划为地方税，将增值税、纳入共享范围的企业所得税和个人所得税、资源税等与经济发展直接相关的主要税种划为按比例分成的中央与地方共享税。针对分税制改革以来地方财政压力增加的情况，党的十八届三中全会提出，要适度加强中央事权和支出责任，央地按照事权划分相应承担和分担支出责任，中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。

（四）央地层级关系的变化

现行《宪法》第 30 条明确规定，我国目前的地方行政体制为省、县、乡三级，直辖市和较大的市分为区、县。这里所指的“较大的市”是由国务院认定的，目前全国共有大连等 19 个城市获得了批准。也就是说，省、县、乡三级行政建制是我国宪法规定、适用于全国大部分地方的行政区划模式；而“省、市、县、乡”四级行政建制只能在全国的 28 个省会城市、4 个直辖市以及 19 个经国务院批准的较大的市存在。

长期计划经济体制下逐步形成的按行政系统、行政区划、行政层次组织经济活动的纵向管理体制，不适应社会生产力和商品经济发展的要求；长期实行市、县分治的行政管理体制使得城市人为地脱离周围农村孤立发展，这种城乡二元体制使经济增长日益陷入块块分割、条条分割和城乡分割的困境之中。20 世纪 80 年代以后，随着改革开放和有计划商品经济政策的实施，再加上国家对城市发展的扶持，城市经济和规模得以飞速增长。为了加快城乡一体化建设步伐，缩小城乡差距、地区差距，中央决定在经济比较发达的地区试行“市领导县”体制，以经济比较发达的城市为核心，带动周围农村，统一组织生产和流通，逐步形成以城市为依托的各种规模、各种类型的经济区。此后，地市合并，城市升格，建立“市管县”体制成为行政改革的主要取向。1999 年中共中央、国务院在《关于地方政府机构改革的意见》中指出：“要调整地区建制，减少行政层次，避免重复设置。与地级市并存一地的地区，实行地市合并；与县级市并存一地的地区所在市（县）达到设立地级市标准的，撤销地区建制，设立地级市，实行市领导县体制；其余地区建制也要逐

步撤销，原地区所辖县改由附近地级市领导或由省直辖，县级市由省委托地级市代管。”各地纷纷实行“市领导县”体制，地级市管理层基本上形成了一级行政区划建制，逐步由虚变实，“市管县”体制取代了地区管县体制的主体地位。

三、中央与地方关系的发展方向

结合对新中国成立以来中央与地方关系的考察，借鉴西方发达国家中央与地方关系演变的经验，在新形势下，建构适应市场经济、民主政治和现代化建设需要的中央与地方关系体制应坚持如下的发展方向：

一是要发挥两个积极性原则。充分发挥中央与地方两个积极性，是国家生活中的一个重要原则，它同样是正确处理中央与地方关系的重要原则，直接关系到国家统一、民族团结和全国经济的协调发展。发挥中央的积极性就是必须坚持中央统一的领导，使中央的能力得到充分发挥；发挥地方积极原则是在统一指导下，赋予地方必要的权力，兼顾地方利益，调动地方的主动性、创造性。我国社会主义实践充分证明，单靠中央或地方某一个积极性是不够的，我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，必须有中央和地方两个积极性，才能将事情办好。我们要统一，也要特殊，为了建设一个强大的社会主义国家，中国必须有强有力的统一领导，同时又必须发挥地方的积极性，各地都要有适当情况的特殊。因此，在中央与地方职能关系、权力关系、组织关系、利益关系的构筑中，必须考虑中央与地方两个积极性，只有这样“才能使国民经济既生机勃勃又持续健康地向前发展”。

二是由政策治国向依法治国转变。中央政府与各级地方政府的职权划分基本上是一种量的分工，而不是一种质的分工。除外交、国防等专属中央的权限外，法律赋予中央政府与地方政府的职权基本是同构的，地方政府的职权是中央政府职权的翻版。这种职能上的量的分工，一方面意味着中央政府有权对地方政府所管辖的任何事务进行直接干预，导致地方政府缺乏有效地履行职责的完整职权；另一方面由于各级地方政府的职责、权限并没有得到严格的界定，加之中央政府也无法有效地监督地方政府的行为，因而地方政府也常有越权行为和“变通”做法，在“上有政策，下有对策”的软对抗中消解中央政府的政令和权威。20 世纪 80 年代以来的放权改革，说到底依然是一种政策性放权。每次权力的放或收，都是中央根据其政策需要采取的一种权宜性措施，调整的内容基本上限于地方在经济社会管理权限方面的增减，中央与地方的关系并无结构性的变化，放权改革带有鲜明的人治色彩和主观随意性，始终没有达到制度化的水平。政策性放权是一种中央政府的单方面行为，中央政府可以充分利用自己的权威优势，灵活地掌握收权或放权的尺度，做到收放自如。给地方政府下放更大的自主权还是削弱地方政府的权限，收多少、放多少，什么时候收、什么时候放，都完全取决于中央政府的意志，地方政府没有什么讨价还价的余地。若想尽可能减少随意的、人为因素的干扰，必须用法律规范中央和地方的关系，即中央与地方政府权力划分由法律来规定，中央与地方根据宪法所赋予的权力行使职责，其他有关法律在宪法基础上对中央与地方关系做出相应规定。当务之急是以法律形式对中央与地方职权范围、内容、监督机制以及程序加以规定，使中央与地方关系有法可依。

三是加强中央政府的宏观调控能力，改变对地方监督不力的局面。改革开放以来，我国把调整中央和地方关系的注意力放在了调动地方积极性上，更多地强调向地方分权，中央在下放权力的同时，缺乏对地方有效和得力的监督，削弱了中央的宏观调控和管理，使地方保护主义的边际收益大于边际成本，助长了机会主义行为。当经济过热，中央发出宏观调控的警示时，各地方不是减少或停止投资，反而加快投资步伐，为自己争取更多的发展机会，唯恐吃亏，地方保护主义因此愈演愈烈，而宏观调控的效果大打折扣。虽然我国中央对地方的监督体系庞大，有党内纪律监督、行政监督、财政监督、司法监督、立法监督等等，但是这些监督存在着体制不顺、标准不清、责任不明、手段落后、缺乏规范等问题，造成中央政府对地方政府监督不力。中央必须承担起相应的责任，采取严格的政策和措施防止、整治地方的投机策略，把地方政府间的竞争引导到提高地区公共产品供给竞争的正确轨道上来。

第三节　执政党与权力机关关系

一、执政党与权力机关关系的发展过程

中国共产党与人民代表大会的关系是当代中国最重要的政治关系之一。中国共产党是中国的执政党，是中国各项事业的领导核心，而人民代表大会是人民行使当家作主权力的机关，全国人民代表大会是中国的最高权力机关，二者的关系经历了六十多年的发展，在新时期体现出了一些新的特点。我们要深入理解二者的政治关系，就需要对其发展历程有一个概括的了解。

（一）党在人民代表大会制度建立和发展中的作用

中国共产党是人民代表大会制度的缔造者。人民代表大会的前身是中华苏维埃代表大会。自 1927 年广东海陆丰起义起，苏维埃曾经在中国共产党所领导的各个根据地出现，1931 年中国共产党在江西瑞金召开了中华苏维埃第一次全国代表大会，规定中华苏维埃代表大会及其常设机构中央执行委员会是中华苏维埃共和国的最高权力机构。由此开始了对人民代表大会制度的探索。抗日战争爆发后，中国共产党在其领导的根据地建立了各级代表会议制和各级参议会制度，作为民主政权形式，各级参议会分别是各地方的最高权力机关。国共分裂后，中国共产党在其控制区域取消各级参议会，代之以人民代表会议制度，各级人民代表会议是各地的最高权力机构。

1949 年 9 月 21 日，中国共产党发起召开了中国人民政治协商会议，通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，作为新政权的临时宪法。中华人民共和国成立时，就确定了国家的政体是人民代表大会制度。但是，由于新中国成立初期召开经普选产生的各级人民代表大会的条件还不成熟，于是采取了过渡的办法，即在中央由中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权，选举产生了中央人民政府委员会，并赋之以行使国家权力的职能；在地方，则普遍召开了各界人民代表会议，逐步代行人民代表大会的职权，选举产生本级人民政府。中国共产党中央就召开各界人民代表会议发出了三篇指示。中央人民政府委员会先后通过了省、市、县各界人民代表会议组织通则。政务院先后

通过了区、乡各界人民代表会议组织通则。这一时期，各界人民代表会议在团结和动员人民群众完成土地改革、镇压反革命、恢复和发展生产、民主法制建设等方面发挥了重要作用。新中国成立初期的四年，是从中国人民政治协商会议和地方各界人民代表会议向各级人民代表大会过渡的时期。

从1953年下半年起，党领导在全国范围内进行了新中国第一次大规模的普选。在此基础上，由下而上逐级召开人民代表大会。1954年9月15日，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，标志着我国人民代表大会制度从中央到地方系统地建立起来了。第一届全国人民代表大会通过了中华人民共和国第一部宪法，对人民代表大会制度做出了一系列具体的规定。至此，中国的人民代表大会制度得以正式确立并开始在全国范围内实施。

一届全国人大一次会议的召开和新宪法的制定，是我国民主法制建设的里程碑，党与人大的关系良性发展。从1954年9月到1957年上半年，全国人大及其常委会通过了八十多部法律、法令和有关法律问题的决定，审查批准了“一五”计划和年度经济计划、预算，决定了综合治理黄河的方案等。

从1957年下半年反右派斗争起，“左”的思想日益严重，党的民主集中制遭到损害，国家政治、经济、社会生活出现不正常的情况，全国人大及其常委会的工作也难以开展。1962年之后，情况有所好转，但人大工作并没有恢复到1957年前的水平。

1966年5月到1976年10月，“文化大革命”的十年间，人民代表大会制度遭受严重破坏，这一时期实行的是党的一元化领导。“文化大革命”开始后，首先停止了人大的活动。1966年7月7日，三届全国人大常委会举行第二十三次会议，这也是三届全国人大常委会的最后一次会议。在此后长达八年零六个月的时间内，全国人大及其常委会没有举行过一次会议。在各地方，地方人大及其人民委员会被所谓的“临时权力机构”革命委员会取代。“文化大革命”后期，在1975年1月召开的第四届全国人大会议的代表也不是由选举产生的，很难称得上一次真正的人民代表大会。

1976年10月以后，全国人大常委会恢复了活动；地方各级人民代表大会会议陆续召开。党的十一届三中全会以后，人大工作很快实现了历史性转变。五届全国人大二次会议制定了《刑法》《刑事诉讼法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》《中外合资经营企业法》七部法律，显示了最高国家权力机关工作的实效，给人们以极大的鼓舞。

1982年《宪法》对我国新时期的根本任务和政治、经济、文化制度做出了一系列重要规定。1987年，全国人大常委会议事规则明确了联组会、多审制等规定。1992年，《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》正式施行，对人大代表在会议期间的工作以及闭会期间的活动等做了全面规定。2000年，《立法法》施行，规定全国人大常委会制定法律应当采取多种形式听取各方面的意见，对于一些重要的法律案可以向全社会公布，广泛征求意见。此后，“开门立法”逐渐成为全国人大和地方人大的立法新常态。2007年，《监督法》施行，对人大常委会履行职责、行使权力提供了更为坚实的法理依据和法制保障。2009年，《选举法（修正案）》通过，明确规定实行城乡按相同人口比例选

举人大代表，实现了城乡选举权的平等。2011 年 3 月 10 日，时任全国人大常委会委员长吴邦国在十一届全国人大四次会议上宣布，中国特色社会主义法律体系已经形成。2014 年以来修订了《民事诉讼法》等一系列重要法律。2015 年 3 月十二届全国人大三次会议通过了修改后的《立法法》，确立了税收法定等一系列原则。

在党的领导下，全国人大及其常委会以提高立法质量为核心，立法工作迈出新步伐。特别是注重增强法律的可执行性、可操作性，探索法律出台前评估工作，完善公布法律草案征求意见机制，立法科学化、民主化水平不断提高。

（二）执政党与人民代表大会制度的关系

中国共产党与人民代表大会制度的关系，就是要处理好中国共产党作为领导核心和人大作为权力机关之间的关系，尤其是党中央和全国人大的关系。通常认为，中国共产党对全国人大的工作实行政治领导，中国共产党又在宪法和法律范围内活动，其中关键是如何保证党的领导地位和发挥人大的权力机关作用之间的关系。

第一，人民代表大会制度和人民代表大会本身，都是在中国共产党的领导下建立和发展起来的，党的领导地位和人大的权力机关地位是中国近现代史上各种因素和内外合力相互作用形成的。

第二，中国共产党成员在全国和地方各级人民代表大会及其常务委员会中都占大多数，比如在十二届全国人大 2 987 名代表中仅党政领导干部代表便达到 1 042 人，占代表总数的 34.88%，若包括其他界别代表中的中国共产党党员，估计中国共产党党员占比达到 70%左右。①

第三，中国共产党通过在人大中的多数，通过组织程序、人大的法定程序选择能够体现执政党意志的人大常委会组成人员，并经立法程序形成法律，从而把政党的意志上升为国家意志。

第四，在各级人大开会期间，大会和各代表团成立受同级党委领导的党组织，能够保证党员代表在会议中贯彻党的决定，团结党外的人大代表完成大会预定的任务。

第五，在人大常委会中，建立以党员委员长（主任）和副委员长（副主任）为主体的人大常委会党组，决定人大如何通过适当的法律程序贯彻党的主张等重大问题。②

二、共产党与权力机关关系的实质与内容

中国共产党是中华人民共和国的缔造者和中国政治制度的奠基者，中国共产党对人民代表大会的领导地位是由党的执政地位决定的，中国共产党的执政地位是中国近现代史的产物和当时政治力量对比的反映。

（一）中国共产党与权力机关关系的实质

宪法序言中规定的基本原则强调中国共产党对国家的领导核心地位。中国共产党对国家的领导是全面的，是中华人民共和国范围内唯一的核心政治力量，不存在任何能够无视或摆脱中国共产党领导和政治影响的社会组织，也不允许这样的组织存在。人民代表大会

---

① 参见中国人大网：http://www.npc.gov.cn/。

② 参见朱光磊：《当代中国政府过程》，3 版，46～47 页，天津，天津人民出版社，2008。

是体现国家政权与人民关系的政治组织，是中国根本政治制度的最主要机构，但在接受和服从中国共产党领导方面，其实质与其他任何社会组织并无二致。[①] 党章及其相关文件规定了党委制、党组制、党管干部制度和归口管理制度。这些既是法定的权力结构，又是事实上的权力程序。[②] 执政党通过领导国家权力机关来实现自己的纲领，通过各级权力机关来执行人民的意志。

（二）中国共产党与权力机关关系的内容

中国共产党与权力机关关系的内容可以从宪法的制定和修改、人大代表的选举、对“一府两院”的监督等方面阐述。

首先，在宪法层次上，中国共产党是在宪法的框架内存在和活动的，但同时宪法的制定和修改又是在中国共产党的领导下进行的，即中国共产党实际上是中国宪法和法律最主要的制定者和监护者。包括制定和修改宪法在内的立法权是人民代表大会最主要、最实质性的权力，而这种权力实际上又是在中国共产党的主导下行使的，因此可以说，人民代表大会在最主要权力的运用方面是处在中国共产党的直接领导和影响之下的。

其次，人大代表的选举及其具体运作环节，都是在中国共产党的领导和帮助下完成的。人大代表候选人的提名通常是中国共产党党委组织部门与其他社会组织协商确定的，甚至事实上只有政党提名而没有社会组织提名。[③] 人大代表选举是在中国共产党领导下进行的，代表团内部建立中国共产党临时党委、党支部或党组，代表被置于中国共产党地方党委的权力支配范围内。在人民代表大会举行期间，由中国共产党各级主要领导人为主体构成的大会主席团负有重要的领导和控制会议进程的职责。在人大闭会期间，在人大常委会内部设立中国共产党党组，实现中国共产党对人大常委会的日常领导。人大的主要领导人由中国共产党同级党委的主要负责人兼任，中央由一位政治局常委兼任，地方人大常委会负责人通常由地方党委书记兼任。在工作程序上，人大及其常委会职权范围内的重大事项，如基本法律的修改、经济和社会发展规划、预算和决算草案、人事任免案、质询案、罢免案等，一般都需要先经同级中国共产党党委同意或由中国共产党党委提出议案，才能进入人大或人大常委会的议事程序。[④]

最后，人大对“一府两院”的监督也是通过同级党委的领导实现的。宪法和法律赋予人大及其常委会对“一府两院”进行监督的权力，以保障国家行政机关、审判机关、检察机关对国家权力机关负责，保障人民当家作主权利的实现。人大及其常委会对“一府两院”进行监督，必须坚持依法监督的原则，在法律规定的职权范围内按照法定程序开展工作；坚持集体监督的原则，通过会议集体讨论和决定问题；坚持公开监督的原则，监督的情况和结果向社会公布并接受人民群众的监督。由于党的主要负责人担任人大委员长或主任，实际上人大常委会或主席团也就自动在党委或党组的领导之下，上述监督也是在党的

---

① 参见杨凤春：《中国政府概要》，89页，北京，北京大学出版社，2002。

② 在党的上述领导制度中，归口管理制度最终体现了党与人大的政治关系上的民主集中制原则，党委制、党组制和党管干部原则是实现归口管理的制度性保障。参见杨光斌：《试论我国现行国家权力结构与权威资源的关系》，载《学习论坛》，2008（6）。

③ 参见杨光斌：《政治学导论》，3版，145页，北京，中国人民大学出版社，2007。

④ 参见杨凤春：《中国政府概要》，90页，北京，北京大学出版社，2002。

领导下实现的。

三、正确处理执政党与国家权力机关的关系

中共十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出：坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系；完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；加强和改进党对全面推进依法治国的领导；等等。这就要求执政党和国家权力机关在宪法的规范下行使权力。正确处理执政党的领导地位与国家权力机关的关系，直接影响国家权力机关作用的发挥、党的执政方式的转变。从中央与地方两个层次看，在中央层面，党与人大的关系相对简单，地方层面相对复杂一些。

从中央层面来看，处理好执政党与国家权力机关的关系，应着重解决以下问题：

第一，正确处理执政党中央与全国人大及其常委会的关系，强化全国人大的独立审议功能。执政党中央与最高国家权力机关应各司其职，执政党支持全国人大独立行使职权。①

第二，执政党应在宪法和法律的框架下活动。改革过程中需要突破原有的利益格局，但当改革进入深水区，就需要法治化、制度化的约束，这要求执政党在宪法下活动，不允许有突破宪法的行为。不仅在国家权力机关内执政党人员应受法律的监督与约束，在国家权力机关外的执政党人员包括领导人员也应与其他公民一样接受法律的制约和监督。

第三，落实宪法所规定的最高国家权力机关所应拥有的权力。宪法明确规定，全国人大是国家最高权力机关，地方人大是地方最高权力机关。中国共产党应支持人大落实宪法规定的权力，使人大能够自主地行使宪法规定的权力，充分发挥人大的权力机关的作用。

第四，执政党支持人大依法履行国家权力机关的职能。执政党的主张经过法定程序，成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，并对他们进行监督。②

从地方层面来看，正确处理地方党委的领导权和地方权力机关的决定权之间的关系，对地方权力机关正确行使决定权具有十分重要的作用。地方党组织要服从上级党组织的领导，并服从上级人大通过的法律或决定等，地方权力机关也要在事实上服从上级党组织的领导和上级权力机关通过的法律或决定等。地方党组织是地方区域内改革开放和社会主义现代化建设事业的领导核心，地方权力机关决定权的行使与党的领导是一致的。

首先，地方党委的领导权和地方权力机关的决定权在根本上是一致的。地方党委通过地方权力机关把自己的意志转化为规范性的法律文件，从而实现党的领导权和人大决定权的统一。

其次，权力机关行使决定权必须服从党的领导，体现党委的意图，这是中国的政治格局的必然要求。地方人大决定重大事项前与同级党委沟通的制度保证了党委的意图能够实现，同时人大要围绕党委的中心工作来行使决定权。

---

① 参见李景治：《我国权力结构和运行机制中的人民代表大会》，见杨光斌、寇健文编：《中国政治变革中的观念与利益》，71～72页，北京，中国人民大学出版社，2012。

② 参见谢庆奎：《当代中国政府与政治》，78页，北京，高等教育出版社，2003。

最后，地方党委是否支持地方人大行使决定权决定着地方人大工作是否顺利。要促进地方党委领导方式的转变，不宜对地方权力机关职权范围内的事务直接做出决策，党委工作的重心要及时实现向人大工作转移，并且党委应带头执行人大的决定和决议。

执政党与人民代表大会制度间的关系，可以概括为执政党领导人民创设、发展了人民代表大会制度，执政党的价值观念、方针政策、执政方式、领导者个性特征对人民代表大会制度的发展有较重大的影响，执政党的领导体制、领导方式直接关系到人民代表大会制度的发展变化。因此，有必要使执政党与人民代表大会制度间的正负向对应效果得以改变，使人民代表大会制度建立在宪政本身规范化的基础上。①

第四节　执政党与政府关系

一、中国共产党与政府关系的演进

中国共产党领导的政府在新民主主义革命时期，经历了由工农民主政府到抗日民主政府再到人民民主政府的转变。1931 年 11 月，中华苏维埃临时中央工农民主政府在江西瑞金宣告成立。工农民主政府接受中国共产党的领导，执行中国共产党的方针、政策，并在政府机关中设立党团书记，具体实施党对政府的领导。抗日战争时期，在中国共产党领导的八路军和新四军所控制的陕甘宁边区和各抗日根据地，成立了抗日民主政府。接受中国共产党同级党组织的领导，执行共产党提出的施政纲领和各项方针政策。人员精干，廉洁奉公，机构精简，民主选举、民主监督、民主罢免。解放战争时期，解放区建立了人民民主政府。政府中工人、贫农、中农比例增大，并吸收民族资产阶级和开明士绅参加；随着人民解放战争的胜利，各民主党派、爱国民主人士也纷纷加入。新民主主义革命时期，中国共产党领导建立政府的经验集中到一点，就是共产党对政府的领导。

新中国成立后，面对内忧外患，执政党通过在政府内组建共产党的各级组织，逐步形成了被称为中国共产党“一元化”的领导模式。② 为了在中央人民政府成立后保证党对政府工作的领导，1949 年 11 月，中共中央做出《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》。上述决定在中央和地方各级政府部门均予以实行。各级政府机关党委的职能，主要是依据中央人民政府的政策决议，保证政府部门各项行政任务的完成。同时，为了在工作中贯彻党的政治路线及各项政策，在中央人民政府所属各委、部、会、院、署、行，由担任负责工作的共产党员组成党组，党中央一切有关政府工作的决定、指示，党组必须保证执行，不得违反。在新中国成立初期，各国家机关的领导人员中有许多非党民主人士，按照党组系统向党中央请示报告工作，通过党组在政府部门实现党的政策和决定，并加强党员干部和非党干部的团结，起了很好的作用。党组制度由中央国家机关推及地方各级政府部门，一直坚持了下来。新中国成立后，在干部人事制度方面，实行党管干部的原则，即国家的一切干部都要

① 参见谢庆奎：《当代中国政府与政治》，79 页，北京，高等教育出版社，2003。

② 参见上书，80 页。

按照党的有关方针政策和原则实行统一的管理。除军队干部实行单独管理外，其余所有干部都统一由中央和各级党委的组织部门管理。政府人事部门是党管理干部的一种组织形式，受同级党委组织部的指导。①

社会主义建设时期尽管在党内也曾经酝酿过党政分开问题，但是出于巩固政权以及党的政治权威的需要，中国共产党没有能够贯彻执行政党职能和政府职能分开的原则，而是将战争年代形成党的一元化领导体制延续和继承下来，并在以后不断强化。这种党政不分、以党代政的局面，导致个人专断、长官意志、官僚主义和腐败等问题，1978 年 12 月，党的十一届三中全会公报指出："应该在党的一元化领导之下，认真解决党政不分、以党代政、以政代企的现象，实行分级分工分人负责。"② 1980 年，邓小平在《党和国家领导制度的改革》的讲话中明确提出解决党政不分、以党代政问题。③ 1982 年，党的十二大提出，党的工作和政府工作必须适当分工，党不是向群众发号施令的权力组织，也不是行政组织和生产组织。

1987 年，党的十三大提出党政分工的设想和尝试。党的十三大报告提出："党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。党对国家事务实行政治领导的主要方式是：使党的主张经过法定程序变为国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策。"④ 为了实现党的领导方式的转变，各级党委撤销与政府部门重叠对口的职能部门，如各级党委不再设立经济管理部门，而由政府去管，大量日常性、业务性工作开始由行政部门和业务部门承担，党委办事机构开始减少。

目前，已经基本形成了中国特色的、相对稳定的执政党与政府关系。中国共产党与国家行政机关的关系，既表现为领导与被领导的关系，也表现出一定的分工。党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导。党政分工主要表现为党管大政方针，政府负责具体执行。党对国家行政机关进行领导的组织保证是在中央和各级地方行政机关设立党组。

二、当代中国党政关系分合两难的困境

改革开放前，党政不分、以党代政使国家的政治生活出现严重的弊端。第一，重复决策，效率低下。由于党政职能不同、工作角度不同，但又承担着同一范围的领导责任，所以同级党政领导班子难免会就同一问题进行重复研究、决策，即"二重决策"。这种决策模式有稳妥的一面，但也有在效率上不适应加快政务工作节奏的一面。权衡利弊，弊大于利。第二，政出多门，容易导致内耗。如前所述，党政双方承担着同一范围的领导责任。"政"的一方当然要抓"政"，"党"的一方也要努力使党的工作联系本地区、本单位"政"的具体实际，双方的职能就很难分清楚。这也就是党政双方的负责人越是责任心强、工作

① 参见中共中央党史研究室：《中国共产党历史·第二卷（1949—1978）》（上册），174 页，北京，中央党史出版社，2011。

② 《三中全会以来重要文献选编》，7 页，北京，人民出版社，1982。

③ 参见《邓小平文选》，2 版，第 2 卷，321 页，北京，人民出版社，1994。

④ 《十三大来重要文献选编》（上），36 页，北京，人民出版社，1991。

能力强，越容易产生人事冲突的原因。第三，管理机构和干部队伍庞大。两套机构必然会产生两套人马，特别是党的机构和工会、共青团、妇联等人民团体的行政化，更加剧了编制工作的压力。①

从20世纪80年代中期，特别是党的十三大之后的一段时间，我国开始强调实行“党政分开”，即党和行政机关及其他国家机关、人民团体的职能分开。根据它们之间不同性质和职能，明确各自不同的职责以及履行这些职责所需要的不同领导体制、组织方式和工作手段，使之各司其职。

但是在党政关系上，“合”则是党政不分、以党代政，“分”也面临困境。

“党政分开”是针对“党政不分”提出来的，当代中国所讲的“党政分开”，是指二者在职能上分开，而不是讲要在政治上分开，更不是讲要党退出政府过程。提出党政分开，实际上是中国走向党政关系规范化的开始。这个概念所包含的思想是正确的，政治上的指向是明确的。现代政治普遍实行的是政党政治，在现有条件下，“党”和“政”是不可能截然分开的。“党”和“政”一旦分开，政党也就失去了存在的意义。在实行初步党政分开的过程中，也出现了一些问题。比如，在实施“党委领导下的行政首长负责制”的条件下，有些地方和单位出现了“党政分家”“党政扯皮”等现象，甚至出现了党政双方主要领导人之间不团结的现象。

我国多年来实行的是党政两条线并行的机制，党纵向领导政府职能部门，以及公有企业、事业单位和重要人民团体。在政府转变职能以后，政府“这一条线”横向上放弃了对企业组织的直接控制，而党的系统这“另一条线”实行纵向领导的原有机制仍存在，得以继续直接控制原“下属单位”，但也促使党组织特别是党的领导干部思考全局性问题，使他们的“兴奋点”转移到对行政工作的保障、监督和加强自身建设上来。

现在中国各地方、各单位的党政关系仍然很不规范，党政“扯皮”的现象还普遍存在。主要领导者的资历状况，本地区、本单位的历史沿革情况等，都有可能影响党政关系的具体情形。

三、当代中国党政关系规范化的路径选择

执政党与政府间的关系不仅是一个重大的政治理论问题，而且是一个重大的政治现实问题。执政党如何明确政党职责，保持自身的执政地位，如何动用政党资源来实现国家资源和社会资源配置的最大化与有效化，如何达到政治资源配置权力的规范化与制度化，这是中国政治现代化所面临的最大课题。

第一，“党要管党”。执政党仅仅是一个政党组织，不是国家行政组织。在社会发展变化，特别是进入社会主义市场经济时期，执政党迫切需要及时地进行思想价值的民主性创新，加强组织建设中的民主监督，铲除滋生腐败的温床，提高执政能力，用中国特色社会主义理论武装全党，用科学发展观统领全党的行动，深入开展党风廉政建设，构建和谐社会。

第二，遵循现代社会政党政治的规律。现代社会是政党政治，但这种政党政治并不表明政党所行使的权力具有无限扩张性，而是限定在一定的规范中。中国共产党对政府的领

① 参见朱光磊：《当代中国政府过程》，3版，51页，天津，天津人民出版社，2008。

导，主要应是政治领导，即在国家法制、政治原则和重大决策方面的领导，就是通过自己在最高国家权力机关的政治地位和有效工作，使党和人民的意志上升为国家的法律，使党的主张转变为政府的决策。特别是在涉及决策执行方面，执政党应与国家行政机关共同分享，并适当放权给国家行政机关，这部分事务只能由国家行政组织直接处理。中国共产党发挥领导作用须依托在国家行政机关的基础上，但不能取代国家行政机关而直接进入各种操作程序中。

第三，党政职能分开。党政关系是整个政治体制中占有重要地位的有机一环，对这一问题的处理直接影响到政治体制改革的成败，同样会影响到政党与国家、政党与社会、政党与市场等关系的构造。对于一个执政党，必须具有驾驭社会主要矛盾、总揽国家全局的意识和能力，而不能使自己陷入具体而复杂的社会事务，执政党与政府的关系应将重点放在协调国家意志的表达上，而不应将重点放在国家意志执行上。执行国家意志是国家行政机关的职能和任务，这样才能承担国家行政机关的职能与职责，充分发挥国家行政机关的作用。党最基本的政治职能，就是全面、自如地运用法制的力量管理社会和国家，保证最广大人民群众的共同利益得以实现。

第五节　地方政府间关系

地方政府间关系作为政治关系的重要组成部分，随着经济社会的发展而逐渐成为一种多层次、多元化的复杂关系，具有动态性、互动性等方面的共性。地方政府的主要关系包括纵向关系和横向关系。其中，地方政府间纵向关系主要以权力配置为基础，体现为中央与地方、地方政府上下级、政府部门上下级之间的关系。而横向关系的形成主要以利益为纽带，从地域上可划分为国内外政府间的横向关系，从政府行为模式上可划分为政府间竞争关系与合作关系，同时，地方政府与政党、非营利组织及其他组织的关系也是横向关系中不可忽略的一部分。

地方政府间关系指围绕地方政府展开的公共组织间的各种关系，包括中央政府与地方政府之间、地方政府之间、地方政府各部门之间、地方政府与其他组织之间的关系等。由于各国情况千差万别，加之人们对地方政府的内涵和外延的理解不同，地方政府间关系在不同国家的具体情况不尽相同。

一、地方政府间纵向关系

（一）地方政府间纵向关系的界定

地方政府间纵向关系是依托国家结构形式和政府管理层次，以中央与地方政府关系为核心的纵向上各级政府之间的关系。

首先，从国家结构形式的角度看，纵向关系指的是“国家的中央权力机关和地方权力机关、整体与局部之间关系的构成方式，它是中央权力与地方权力在国家组织结构形式和原则上的体现”①。国家结构形式勾勒出了政府间纵向关系的总体框架，奠定了政府间关

① 王浦劬主编：《政治学基础》，253页，北京，北京大学出版社，1995。

系的法理基础，没有国家结构形式的规定，就不会发生各种政府间纵向关系。

其次，从政府管理的层次看，纵向关系指的是包括财政援助、技术援助、审查调查、报告要求等在内的决策网络，这其中以资金和指令为其往来的核心，并认为这种纵向体系类似于一种服从的等级体系。[①] 在这种等级体系内，一般分为四个层次，即中央政府（或联邦政府）、高层地方政府（如省、州、郡等）、中层地方政府（如中国的地级市）、基层地方政府（如乡镇、县、町等）。

最后，纵向关系中最核心的是中央与地方政府的关系。在单一制模式下，地方政府是由中央政府设立的，是中央政府在地方的延伸，地方的权力来自中央的授予，中央与地方是领导与被领导的隶属关系。在联邦制模式下，联邦政府的权力是地方让渡的，地方自治特点显著。

（二）地方政府纵向关系的调节手段

世界各国，不论是在单一制国家还是联邦制国家内，地方政府间纵向关系的调节手段主要有以下几种：

（1）立法手段。由宪法和法律对各级政府的组织结构与管理职能、范围、权力进行明确规定，这是政府间关系运行的基础和保障。在西方国家中，不论是有中央集权传统的法国，还是有地方自治传统的美国，都从立法的角度对各级政府的事权和职责进行了科学的划分，地方政府间纵向关系在法制化基础上达到了动态平衡。

（2）司法手段。各级政府间的纠纷和矛盾可以通过司法途径来解决。如果中央政府对地方政府的行为产生异议，而地方政府拒绝改变现行行为时，中央政府可以诉诸法律，法院一般通过训令、禁令、声明、终止令等方式来调控地方政府行为。同样，地方政府认为中央政府政策和行为不适当时，也可以通过法院来解决。司法手段提供了一种政府间互相监督的途径。

（3）行政手段。包括命令、指导、审批、检查、制裁、协商等多种形式。行政手段的运用比较灵活，可以根据事务性质和内容的不同采取不同的方式进行调节，主要体现出了上级政府对下级政府的控制和监督。在我国计划经济时代，中央对地方的控制大多采用行政手段，经济体制转型后，行政手段依然是调节政府间纵向关系的重要手段。

（4）财政手段。中央政府通过拨款、退款、援助、补贴等方式和转移支付制度控制地方政府，并达到缩小区域差距的目的。很多国家的地方收入中，中央援助占很大一部分，地方政府对中央政府的依赖增强，显示出财政手段在构建地方政府间关系中发挥着越来越重要的作用。

（三）中国地方政府间纵向关系的特点

我国是复合式单一制国家，“一国两制”的国家结构和民族区域自治制度体现出单一制基础上的复合性质，但从历史发展脉络和现阶段政治结构模式中，不难看出我国政府间纵向关系体现出的集权特色。经历几次权力收放的起伏后，政府间纵向关系的改革更加注重对权力调整的规范化和法律化的理性思考。

---

① 参见［美］理查德·D. 宾厄姆等：《美国地方政府的管理：实践中的公共行政》，151～159页，北京，北京大学出版社，1997。

第一，在权力结构方面，政府间纵向关系的核心表现为权力分配关系。历史上，中国是单一制国家，中央对地方的全面集权贯穿于历代王朝，并作为一种政治文化传统延续至今。新中国成立后，计划经济体制下政治经济一体化，地方政府作为中央的隶属机构，几乎看不出地方利益与自主权力的诉求和体现，中央对地方权力的调整以“收权—放权—再收权”的失败收尾。经验表明：传统体制下的分权是缺乏科学理论的、带有领导人意志色彩的、不涉及结构调整的、非制度化的、非法律化的行政性分权。改革开放以来，以经济发展为内生变量的政府改革打破了政府间纵向关系的旧格局。1982 年《宪法》从立法权、管理权限、人事体制等方面对中央与地方关系的调整做出规定，变中央一级立法体系为中央与地方四级立法体系，并确定中央与地方政府管理权限的总体原则，继财政包干体制后，1994 年实行分税制，地方政府逐渐转变为有一定自主权力的利益主体，政府间纵向关系转变为在中央与地方的利益博弈中变动。但是，权力均衡很难在现实中实现，我国在几十年的改革历程中不断经历权力收放的循环，甚至陷入“一收就死，一放就乱”的尴尬境地，但政府间纵向关系正朝着达到中央与地方“双赢”的动态平衡方向努力。

第二，在职责结构方面，政府间纵向关系模式是以“条块关系”为基础的。[①] 职责结构上的条块分割是我国政府间纵向关系的一个重要特点，即各级地方政府的职能部门在纵向上从属于上级职能部门，形成垂直管理的“条条”系统，在横向上从属于本级地方政府，形成地方政府的“块块”系统。可以看出地方政府职能部门的双重从属地位，这种条块关系长期影响着我国政府的发展和改革。毛泽东提出用“块块管理”制约“条条专政”，这种理论上可行的改革思路在计划经济体制下反而激化了条块矛盾，形成不是“条条集权”就是“块块专政”的对峙局面，而中央宁可牺牲“块块专政”也要维护“条条集权”。在向市场经济转型后，权力从中央转移到地方。在这个过程中，一方面条块关系成为权力流动的阻碍，另一方面“条条专政”并不占据利益博弈中的优势地位，条块关系依旧在政府间关系发展中起着复杂的作用。

（四）中国地方政府纵向关系的影响因素

戴维·卡梅伦在谈到影响政府间关系结构的诸因素时指出，联邦制内的特殊政府间关系由下列原因形成：所在的社会、所依托的宪法体制、所体现的部分政府体制、在特定时间影响所在国生活的内外因素。同时，他还列举了几个影响政府间关系的主要因素：人口与地理因素、社会与文化因素、历史因素、宪法与制度因素、政治因素、环境因素。[②]

地方政府间纵向关系在中国具有较为明显的集权特色。这种集权特色伴随着改革的深入出现一些新的变化。1984 年 10 月，党的十二届三中全会提出将国民经济的管理从以行政区管理为主转向以城市为中心的经济区管理为主的战略设想，这一改革在实践中大大提高了城市政府在国民经济管理中的地位。在此过程中，计划单列市的确立和“市管县”的改革，提高了大、中城市的地位，同时也使纵向政府间关系发生了变化。

---

① 参见林尚立：《国内政府间关系》，313 页，杭州，浙江人民出版社，1998。

② 参见［加］卡梅伦：《政府间关系的几种结构》，载《国际社会科学》，2002（1）。

1. 计划单列市对纵向政府间关系的影响

第一，计划单列市与省的权力配置不顺畅。为了实现国民经济的管理从行政区转变为以城市为中心，国务院在20世纪80年代城市经济体制改革的过程中开始设置计划单列市。计划单列市与一般的省辖市的区别在于：一是计划单列市具有省级经济管理权限，其经济方面的诸多行政管理事项直属于中央及中央有关主管部门，同中央在行政上的直接联系明显多于省辖市，而同其省的直接联系相对少于省辖市；二是计划单列市的管理权限较大，中央有关主管部门赋予其增设有关管理机构的权限；三是国家转移支付的各项专门事业补助经费直接下达单列市，如教育、科研、卫生、体育等经费，均由中央有关部门直接下达单列市对口部门，不经过省政府及其有关部门。①

第二，计划单列市被赋予了省级经济管理权限，但是，基本行政体制不变，计划单列市同省的行政隶属关系并不因此而被改变。省政府仍然要领导单列市，要对单列市的各方面工作实行“统筹、服务、协调、监督”。在政府行政体系中，单列市的经济权限等同省级，行政地位列省级以下，这打破了传统上下级关系的平衡，改变了原有的地方政府间的关系。同时，中央政府与城市政府的关系也出现新变化。过去，中央政府与城市政府的关系只有两种形式：一是与直辖市政府的关系是直接的，与中央和省政府的关系相似。二是与一般城市政府的关系是间接的，通过省政府实现。现在，中央与单列市的关系与已有的两种关系模式都不同。在经济管理上，中央与单列市的关系是直接的，但在行政指导和监督上，中央与单列市的关系是间接的，必须通过省政府。这样，中央政府、省政府和单列市政府的关系就由原来的单一垂直的领导关系变成了三角关系。但是，由于省对中央是全隶属关系，而单列市对省和中央均非全隶属关系，且单列市的经济管理权接近省政府，所以，这种三角关系是一种不等边的三角关系。在这种关系下，中央与省政府、省政府与市政府之间就难免发生摩擦和冲突，而且就整个行政体制来讲，单列市的设立也使政府间关系出现了一定程度的不平衡，即同属市级政府，但在政府行政体系中却有多重的差别，而这种差别直接影响市级政府在争取社会资源中的优势。在这种情况下，不平衡就会衍化为整个政府体系内的矛盾。②

2. “市管县”对纵向政府间关系的影响

1982年12月，中央提出以经济发达的城市为中心，以广大农村为基础，逐步实行市领导县的体制，使城市和农村结合，实现改革的基本目的和要求。长期以来，我国实行的是城乡分治的行政体制，在经济上相应地形成了二元经济结构。其结果是城乡隔绝，甚至造成某种程度的城乡对立。随着农村商品经济的发展和城市改革的深入，建立新型城乡关系已成为一个十分重要的课题。

第一，打破行政分割，促进区域经济发展，城乡经济一体化和行政一体化的两个过程同步进行。发挥中心城市和地区优势，广泛开展地区分工与横向经济合作，建立开放型经济网络，解决“块块”分割问题，促使城市行政区与城市经济区基本保持一致，并在法律上予以明确界定，有效协调区域经济管理与行政管理之间的关系。

---

① 参见林尚立：《国内政府间关系》，328～329页，杭州，浙江人民出版社，1998。

② 参见上书，329页。

第二，在地方行政体制发展上，缩小省级政府的管理幅度，增强对县域经济社会发展的调控能力。县级单位分担省级政府及其部门的一部分工作，减轻省级政府在协调地市矛盾方面的压力和责任。

第三，管县的市级政府职权的扩大，不仅对省级政府的利益形成了挑战，而且受中心城市领导的县级政府也反映，中心城市往往只考虑自己所在中心的利益和发展，很少照顾到整个地区特别是下属县的发展和前途；中心城市的上级地方政府则担心中心城市与它们竞争管理权限。由此，省、市、县三级政府之间常常出现矛盾与摩擦。

（五）当前我国地方政府间纵向关系的治理构想

改革开放以来，中国地方政府间关系经历了一系列的调整，纵向关系发展中的困境主要是由各级政府拥有的权力和承担的职责不对称所造成的。迄今为止，中央与地方的职权划分依然没有科学的依据和明确的法律规定，我国宪法和法律只规定了中央与地方政府的组织结构，而对具体的权责划分没有做出明确规定。中央与地方权力关系的调整只有在法制化和制度化的基础上，既维护中央权威，又尊重地方自主性，允许地方政府有因地制宜地设置机构和配置职权的权力，才能培育政府间相互依赖、相互合作的关系。

（1）打破“职责同构”状态，进一步转变政府职能，深化政府体制改革。经过几轮政府体制改革，政出多门、部门职能交叉、部门职能分工权责脱节等问题并没有得到根本的解决。中央提出按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，建立决策科学、权责对等、分工合理、执行顺畅、监督有力的行政管理体制，加快建设服务政府、责任政府、法治政府。2008 年政府机构改革提出建立“大部制”，将那些职能相近、业务范围相似的部门整合成一个大部门进行统一管理，将其中职能相近或相似的部委司局、办事机构等整合为内设的职能司局，在横向和纵向的职责配置上做出了新的尝试，为我国政府体制改革揭开了新的一幕。而在地方机构设置上，在上下级对口的机构设置外，可以考虑赋予地方各级政府根据本地的实际需要，因地制宜地设置地方部门的权力，以便进一步整合职能和机构，突破职责同构的限制。

（2）构建中央与地方的伙伴关系。在我国政府体系内部构建中央与地方的伙伴关系，并不意味着取代政府的层级结构，也不意味着中央和地方拥有相等的权力，而是要在法定中央与地方职责范围、合理配置权力的基础上，建立一种相互依赖、相互合作、共赢互利的合作型、伙伴型工作关系。不能以削弱中央权威为代价，也不是对领导与被领导关系的简单改造。

（3）建立“四位双向”的监督体系。重新整合现存政府权力监督主体的力量，建立以人大监督、司法监督、行政监督和政党内部监督为主要内容，辅以基层民主监督和各种形式的社会监督，自上而下和自下而上的双向政府间权力监督体系，为中国政府发展提供必要的监督保障基础。①

地方政府间的纵向关系要完全理顺，还有待全面改革的深入。通过简政放权等措施，取消大量的审批事项，既有利于减少政府对市场的过度干预，也有利于减少上级政府对下级政府的过多干预，从而改变地方政府间纵向关系的集权程度，减少市场主体交易成本、促进经济繁荣。

---

① 参见张志红：《当代中国政府间纵向关系研究》，396 页，天津，天津人民出版社，2005。

二、地方政府间横向关系

（一）地方政府横向关系的界定与特点

地方政府间横向关系主要表现为没有行政隶属关系的同级地方政府间关系，如我国的省、自治区、直辖市之间，市与市之间的关系。这是较为狭义的地方政府间横向关系，而这里所说的地方政府间横向关系是广义范畴上的，不仅包括同级地方政府间的关系，而且包括不同级、互不隶属的地方政府间关系。

地方政府间横向关系是政府间关系的重要内容，其特点在于：

1. 多元性

首先是主体多元性。如我国地方政府涵盖除了中央政府以外的各级各类政府，行政级别上有省级、地市级、县级、乡镇级。其次是内容多元性。地方政府间横向关系内容的发展趋势是逐渐从生产领域向生活领域扩展，从对外争夺资源的经济竞争向制度创新和服务提升的政府能力较量转变。[①] 最后是形式多样性。地方政府间横向关系不仅有竞争关系，而且有合作关系。另外，还有正式与非正式的关系，也有直接与间接的关系，既有平行的也有斜向的关系，随着国际交流与合作的不断增加，一些新的横向关系形式也不断出现。

2. 平等性

地方政府间横向关系不论是平行的，还是斜向交叉的，其地位都是平等的。同时它们是作为独立的个体，并且是以地区利益代表的身份出现在地方政府间横向关系中。它们不存在指导与被指导的关系，更不存在领导与被领导的关系。地方政府间的合作关系是建立在各合作参与方政府意愿一致基础上的。

3. 互动性

地方政府间横向关系的发生多是双方或多方意愿表达的结果，同时它们做出的意愿表达是基于本辖区的公共利益和区域共同利益的。在这种关系中，任何一方都不能强迫另一方做出与其意愿相反的行动。横向关系的发生、发展表现出很强的互动性。例如，在地方政府竞争关系中，它们实行地方保护主义，相互封锁市场；在合作关系中，共同协商、交流沟通、联合行动等。

（二）我国地方政府横向关系的类型

1. 从地域的角度划分

一是互不隶属的省级政府（包括省、自治区、直辖市、特别行政区）之间的横向关系。这种横向关系既可能是合作关系，也可能是竞争关系。如西南五省七方经济协调会、西北五省区经济协调会、苏浙沪省市座谈会、泛珠三角区域合作与发展论坛、环渤海经济圈合作与发展高层论坛都属于这一范畴。

二是互不隶属的省级政区所辖的地市级政府，县级市、区、旗政府，以及乡、镇政府之间的横向关系。这种类型的地方政府间关系是力图建立起多元互动的网络状地方政府间

---

① 参见庄晓华：《中国政府间横向关系浅析》，载《理论与现代化》，2006（4）。

关系。如长三角政府区域合作中，就有三省市所辖的市长级别的“长江三角洲城市经济协调会”以及第三层次的“长三角城市政府部门之间的协调会”。[①] 2008 年 5 月汶川地震后，国务院出台了《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》，规定了 19 个省市对地震重灾区的对口支援，例如山东省对口支援四川省北川县、浙江省对口支援四川省青川县等，这些支援活动实际上是一种地方政府间的合作关系，也属于这一范畴。

三是一个省级政区范围内互不隶属的市级、县级、乡级政府之间的横向关系。例如，山东省内互不隶属的青岛市和济南市之间的竞争关系，陕西省的西安市对汉中市下辖的国家级贫困县——宁强县的对口支援等。这些都是同一辖区内的地方政府间关系。

四是跨国地方政府间的横向关系。随着全球化和区域经济一体化的发展，越来越多的地方政府跨出国门，积极寻求更有利于本地区社会经济发展的机会和资源。跨国地方政府间合作成为地方政府提高本地区公共服务能力的可行性选择。跨国地方政府间合作的主要形式就是建立“友好城市”、进行“议题合作”等。我国地方政府与国外地方政府间的横向关系虽然已经深入各个领域，但仍存在着交流层次较低、国内地方政府国际合作发展不均衡的现象。

2. 从地方政府间行为模式的角度划分

一是竞争关系。

“政府竞争是一个国家内部不同行政区域地方政府之间为提供公共物品，吸引资本、技术等生产要素而在投资环境、法律制度、政府效率等方面开展的跨区域政府之间的竞争。”[②] 地方政府间竞争关系的范畴主要限定在横向竞争，竞争的目的是“吸引资本、技术”，从而获得经济收入，补充地方财政，这个定义比较符合中国现阶段的地方政府间关系。但是由于我国的经济和政治制度发展不完善，一些地方政府间的竞争出现了异化现象。区域经济学将其归结为诸侯经济、地方封锁、逆向调控、资源大战等。对地方政府间关系协调不力导致地方政府行为企业化，而地方经济行为又行政化，分割了统一的大市场，阻碍了生产要素的自由流动，最终使得资源无法实现合理配置而损害了国民经济的健康发展。[③] 政治学与公共行政学的研究则将其归结为“地方保护主义”，是中央政府宏观调控乏力和地方政府行为失范所致。[④] 总之，地方政府间的无序竞争导致生产要素不能自由流动，增加了市场交易费用，造成了资源的严重浪费，不利于节约型社会的建立。

地方政府基于本地区利益的考虑，以及资源有限性的制约，使得地方政府间的竞争与摩擦不可避免。主要可以归纳为以下两种情况：

第一，对中央政府所掌握资源的争夺。所谓的“跑部钱进”就是说各地方政府为了争夺中央政府提供的资源和支持，争先恐后地跑到中央寻求支持。因为中央政府掌握着制定政策、规划重大工程、投资重大项目等多种权力，这些权力最终都决定着资源的配置。各地为了本地区利益的发展都会竭尽全力展开争夺，造成了地方政府间的竞争。

第二，对地方各种经济发展资源的争夺。在现有的把 GDP 作为地方经济发展衡量标

---

① 参见徐寿松等：《长三角：“泛”还是不“泛”》，载《瞭望新闻周刊》，2004（47）。

② 刘汉屏、刘锡田：《地方政府竞争：分权、公共物品与制度创新》，载《改革》，2003（6）。

③ 参见张可云：《区域大战与区域经济关系》，75～114 页，北京，民主与建设出版社，2001。

④ 参见吴家庆：《论地方保护主义的危害及遏制》，载《政治学研究》，2001（1）。

准的前提下，地方政府为了发展本地区的经济会不断争夺有限资源。这些资源包括能源、原材料、资金、技术、人才等。

二是合作关系。

近些年，在地方政府间关系的问题上，国内学术界不再仅仅局限于政府间竞争理论的一维解释与分析，而尝试着多维度与多视角的分析，尤其是区域发展相互依赖理论、政府间伙伴关系理论为地方政府间的合作提供了理论上的支持，在学理上推动了地方政府间的合作意向。①

随着我国区域一体化的发展，地方政府间的横向联系日益增加，地方政府间的合作形式也不断增加。地方政府间的合作形式主要有三种。一是城市政府联合体。这是指城市政府之间在经济、行政和文化等方面的合作。二是经济区内各地方政府的联合。经济区的形成是地方政府推动的结果，经济区形成后经济利益上的联系又会促进地方政府间的合作。三是跨经济区的地方政府合作。随着经济区的发展，各地方政府间的合作不再局限于行政区划内，而是根据经济发展的需要延伸到行政区划外，形成跨区域合作。

以经济协作为基础的地方政府间的横向合作，不仅有利于本地和本地区的经济发展，而且也有利于减缓地区经济发展的不平衡，从而推动整个国民经济的发展。因此，地方政府间的合作发展符合中国社会和经济发展潮流，具有积极意义。

不同地区经济管理的横向协作的发展与两个因素密切相关：一是改革中企业的自主发展必然会冲破行政边界而寻求广泛的合作，企业的充分发展对主管的地方政府是十分有利的，地方政府会努力促进企业的发展；二是改革中城市和地方政府的经济管理权力也有扩大，从中央政府那里获得更多自主权，在这个前提下，地方和城市政府为推进本地经济发展，为本地企业发展创造良好的条件，政府也主动提出创办横向经济联合等事宜。正是在企业和政府的共同推动下，不同地区之间的横向经济协作才能得到很好的发展。这种发展彻底消解了传统体制下地方政府间横向阻隔的局面，使地方政府间横向关系日益紧密和活跃。

总之，地方政府的横向合作不仅有利于实现地方政府在本地区内的公众利益，而且有利于地方政府区域共同利益的实现，缩小地区差距，合理利用资源。

三、地方政府与其他组织的关系

（一）地方政府与非营利组织的关系

自20世纪80年代以来，追求善治的新治理结构成为治理变革运动的国际性潮流。这一潮流强调，政府虽然是重要的，但不再是实施社会管理功能的唯一权力核心。非营利组织同样是公共事务治理中的重要组成部分，它与政府合作，共同分担管理公共事务、提供公共产品和服务的责任，弥补政府治理公共事务的不足和遗漏的“治理盲区”。无论是在发达国家还是在发展中国家，政府都已深刻地意识到，唯有建立政府和非营利组织之间的合作关系，塑造政府与非营利组织间的现代伙伴关系，才能收到双方乃至多方非零和博弈的结果。非营利组织本来就作为公民社会的一种社会组织类型而存在，其基本职能在于防

① 参见刘祖云：《政府间关系：合作博弈与府际治理》，载《学海》，2007（1）。

止国家权力破坏个人权利，并弥补政府、市场在满足社会需求方面的不足。

（二）地方政府与经济组织的关系

企业一般通过以下政治行为来保护和发展其自身的政治利益：政治环境甄别、政治游说、构建联盟（如行业协会等）、建立企业内部公共事务委员会、企业政治鼓吹宣传等。许多企业的决策者都将处理公共事务、发展与政府的良好关系作为自身工作的关键环节，以提高企业面对政府管制和在新公共政策出台时的适应能力，并将其作为企业获取竞争优势的重要手段。[①] 而对政府而言，如火如荼的“新公共管理运动”正是政府向企业学习的再造运动。根据市场经济的特点，西方各国一方面在公共部门的管理中积极引进经济组织中较为成功的管理理论、方法、技术和经验；另一方面积极推进市场化进程，让经济组织有机会参与更多的公共事务的管理和公共服务的提供。这样就形成了经济组织和地方政府的互动，加强了它们之间的依存关系。

在现实情况中，我国的经济组织主要是指企业。企业生存环境与政府管制、公共政策之间存在着依存关系。一方面，政府控制着重要的资源，比如土地、能源等，如果取得了这些资源，企业将具有竞争优势。政府出台的相关政策对企业的发展具有很大影响，比如2008年起生效的新《劳动合同法》，对企业用工方面就有很多新的规定。所以政府行为对企业的影响不亚于市场环境。另一方面，政府也依赖企业的发展。地方政府总是希望自己区域内的企业做强做大，因为这不仅能提高当地的就业率，而且也是地方政府政绩评价的重要指标。所以，地方政府和企业之间是相互依存的关系。

（三）地方政府与其他政治组织的关系

地方政府与其他政治组织的关系在我国表现为地方政府与人大、政协及其他政治团体之间的关系。在这里，主要涉及地方人大、地方政协与地方政府间的关系。

（1）地方政府与地方人大的关系。这种关系概括起来就是：产生与被产生的关系，决定与执行的关系，监督与被监督的关系。地方人民代表大会是地方权力体系的中心，是整个权力运行和政治体制的核心，地方人大产生地方政府，政府是权力机关的执行机关。监督职能是人大的基本职能，是其权力体系的重要组成部分。地方人大与地方政府的职责虽然不一样，但两者最终的目标都是实现最广大人民的利益。要处理好地方政府与地方人大的关系，一方面，地方政府要自觉接受人大监督：一要主动向人大及其常委会报告工作、二要认真执行人大决议，三要诚恳接受人大评议，四要认真处理人大代表的意见和建议。另一方面，地方政府要积极推进依法行政，积极推进依法行政是坚持人民代表大会制度、贯彻依法治国基本方略的重要内容和必然要求。

（2）地方政府与地方政协的关系。地方政协有着参政议政的权利，同时政协也有对地方政府进行民主监督的义务。首先，地方政府应该全面落实政治协商制度，把政治协商纳入政府工作的决策程序，通过邀请政协领导列席政府常务会议、召开政府政协专题协商会议等形式，积极与政协协商关乎人民群众利益的事情，广泛征求意见，充分发挥政协委员的作用。其次，地方政府要自觉接受政协的民主监督，建立政府重大决策社会听证制度、民主评议机关政风制度和民主评议政府工作部门制度，自觉接受政协委员对政府及其部门

---

① 参见王亮、赵定涛：《企业—政府互动依赖关系与企业政治行为》，载《公共管理学报》，2006（3）。

工作全过程的监督。最后，要大力支持政协参政议政，通过多种方式，积极支持政协参政议政，要将政协的有益提案积极落实，调动政协的积极性。

第六节　执政党与其他组织关系

一、执政党与军队的关系

党与军队的关系问题，是党的建设和军队建设的根本问题，也是重大政治问题。1938年11月，毛泽东在《战争和战略问题》中，把党对军队绝对领导通俗地解释为“党指挥枪”，指出：“我们的原则是党指挥枪，而决不容许枪指挥党。”① 中国共产党与人民军队的关系是：党对军队实行绝对领导。这种绝对领导主要通过两个方面加以实施。一是党自身的系统。中国共产党一方面通过中国共产党中央军事委员会对全国的武装力量进行直接领导，另一方面通过武装力量内部的党委领导制度、政治委员制度、政治机关制度来进行。二是党外部的系统。这一系统主要是通过国家体制来进行的。国家机构中设置有中华人民共和国中央军事委员会这一机构，该机构既作为国家体制内的机构而存在，又相对应于中国共产党的中央军事委员会。显然，两个机构是“两块牌子、一套班子”。

我国的人民军队是共产党缔造的，1927年中国共产党就开始创建自己领导的人民军队。党在新民主主义革命时期坚持党对军队的绝对领导，在中央建立中央军事委员会，统一指挥与管理人民军队；在军队中自下而上建立共产党的各级组织。同时在根据地实行党对人民军队的统一领导与指挥，建立并健全人民武装的力量体制，形成主力部队、地方部队与民兵三种形态的组织体制，逐渐形成一系列的政治工作制度、民主制度与管理教育制度。中国共产党所创建的军事制度，在推翻代表帝国主义、封建主义与官僚资本主义旧政权的革命活动中，发挥了有效的作用。

中国共产党对军队的绝对领导，除了领导军队自身建设（包括武器装备、编制体制、战略战术等）外，最重要的就是开展有效的政治工作。

（一）党委领导制度

为了实现党对军队的领导，中国共产党在团以上部队和相当于团以上的单位设立党的委员会。党的各级委员会是部队统一领导与团结的核心。党委领导制度最早始于三湾改编时期，毛泽东在红军的连队中设立了党支部，在营团以上建立了党委。党委领导制度的内容有三：一是党委统一的集体领导下的首长分工负责制。部队中的一切重大问题，都要由党委集体讨论决定，最后由军政首长负责组织实施。军事指挥员与政治委员都必须服从党委的统一领导，执行党委的决议。二是实行双重领导体制。在中国共产党中央委员会和中央军事委员会的统一领导下，由军事系统党组织与地方系统党组织对军队实行双重领导。首先，部队应保持军事系统党组织的垂直领导与隶属关系；其次，在与地方有关的工作上接受同级地方党委会的领导。三是在基层建立党的组织。在部队营和相当于营的单位，设立党的基层委员会，统一领导全营的军事和政治工作。在连队设立党支部，班排有党小

① 《毛泽东选集》，2版，第2卷，547页，北京，人民出版社，1991。

组，是党委领导制度的基础。

（二）政治委员制度

政治委员制度，最早是学习苏联红军的经验而建立的党代表制。南昌起义后，起义部队改编的三个军都设有党代表。1929 年，党代表改称政治委员。政治委员在军内行政职务上，和军事指挥员同为部队首长，对军队事务共同负责。政治委员是党的委员会日常事务的主持者。政治委员隶属于直属上级部队首长。政治委员的工作职责是：负责所在部队的政治思想工作、党团建设工作；负责部队的干部工作，并在任免干部及调动人员的命令上签字；与同级军事指挥员共同负责制定部队作战、训练、后勤工作和部队建设、民兵建设的计划，并在颁布的命令上共同签字。一旦政治委员与军事指挥员出现原则上的分歧，应提交党委会讨论决定，或请示上级解决。

（三）政治机关制度

军队的团或相当于团以上的单位都设置政治机关。政治机关是党在部队中管理党的工作和政治工作的机关，它从组织体制上确保党对军队的绝对领导和对政治工作的具体实施。中央军事委员会的政治工作机关是中国人民解放军总政治部，总政治部负责管理军队中党的工作和政治工作。总政治部的职责是根据中央军委的批示和军队政治工作的基本任务，确定每个时期全军政治工作的方针和任务，完成共产党和国家赋予军队的各项任务。总政治部在各大军区、省军区、军分区及师以上单位（包括军队院校和医院等）设立政治部，团级单位设政治处。上级政治机关有权指导、督促与检查下级党委会、政治委员和政治机关的工作。党委会与政治委员都应履行政治机关的职责。①

二、执政党与工青妇的关系

工会、共青团、妇女组织都是以政治任务为中心的组织，必须接受中国共产党的领导，是党政机关的附属组织，是党政机关的配角，是共产党联系群众、教育群众、团结群众的“杠杆”“纽带”“桥梁”。中国共产党诞生后所进行的革命活动，与工人、农民、青年和妇女等组织有着紧密的联系，这些组织因在革命中的特殊作用，在社会主义社会建立后都确立了自己恰当的位置并延续至今，成为当代中国政治社团组织的始源。

新中国成立后建立了高度统一的政治经济体制，政治上实行一元化领导，造成党群不分、政群不分，群众性的政治团体纳入了国家编制。没有独立经济利益的生产者，也就失去了争取利益的动力，更没有在经济领域争取利益的空间。同时，按照我国的社团登记法，社团登记注册的条件是必须有一个主管单位。各级工、青、妇组织直接由各级党委负责，其他社团则由党政部门负责。由于社团在法律上的从属性质，各社团在章程中都规定了“助手”条款。例如，共青团是“党的助手”。再加上单位制功能的无所不及，把每一个人的政治、经济和社会生活全部融入组织体系，使得代表不同群体的其他政治社团的产生成为不可能，只有工会、共青团和妇联有大的发展。

在中国，层次高、规模大、功能强的工会、共青团、妇联都是典型的官办性社团，它们被列入党政机关编制，除工会外，人员经费等方面的管理与政府组织没什么区别。但在

① 参见谢庆奎：《当代中国政府与政治》，北京，高等教育出版社，2003。

事实上，这些组织的章程都将自己规定为社团，在政府编制上，它们是“群众团体”而不属于“政府工作部门”。不仅如此，这些组织形成的纽带不是政府部门的职能分工，而是成员们的共同特征。这些组织的功能主要是维护成员的利益，具有互益性。这些组织的上层机构类似于政府，但在基层则更接近于群众组织，其人员、经费上对政府的依赖较为淡化，具有明显的民间性。

1978年改革开放后，中国经济、政治、社会生活以及文化观念发生的巨大变化，为政治社团组织的发育提供了全新的土壤，也为政治社团参与政治提供了良好的政治背景，最引人注目的是工会政治地位的提高。由于某些改革措施损害了职工利益，工会要求参与改革决策。1985年，中国共产党中央批准了中华全国总工会的请示，同意“中央、国务院及有关部委在研究、制定有关国家的经济社会发展计划以及重大方针政策时，凡涉及职工切身利益问题时，通知全国总工会参加必要的会议和工作”，“吸收工会参加涉及职工利益的各项重大改革的领导机构”，并规定各部门和地方各级政府照此执行。①

三、执政党与社会民间组织的关系

民间组织是公民社会的组织载体。中国共产党诞生于半殖民地半封建社会中，公民社会的发育程度较低。推翻旧政权、建立新政权，扎根社会，紧密联系群众是中国共产党生存的必要条件。中国共产党领导民间组织、依靠民间组织力量成为中国共产党的必然选择。

改革开放以后，民间组织不断发展壮大。计划经济时期中国共产党与民间组织之间的隶属型领导关系，正在被市场经济的发展所冲破，取而代之的是，中国共产党与民间组织正在形成一种共生型领导关系。

（一）中国共产党通过政府设立具体机构管理民间组织

中国共产党对民间组织的管理日益规范化，把民间组织管理权逐渐划归政府，让政府来引导、管理、监督民间组织的发展。1950年颁布的《社会团体登记暂行办法》规定，社团的登记管理机关是政务院下属的内务部和各级政府。1988年国务院机构改革时，才将社团管理职能交给民政部门。1998年6月的国务院机构改革中，国务院批准成立了民政部民间组织管理局。在1998年10月国务院颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》中，社会团体和民办非企业单位统称为“民间组织”，逐步形成了对民间组织实行“民政部门主管登记，党政主管部门负责日常管理”的“分级登记、双重管理”的体制。

（二）中国共产党通过政策创议与制定，引导、控制、监督民间组织发展

中国共产党通过政策创议，把党的意图转化为国家意志，通过政府来执行。中共中央办公厅、中央组织部、中央宣传部等机构常常与国务院办公厅或民政部等机构共同发布政策文件，或者民政部转发党的文件，如《关于进一步加强民间组织管理工作的通知》。

（三）中国共产党在民间组织里建立党组织，从组织上控制民间组织

1996年，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于加强社会团体和民办非企业

① 参见中华全国总工会政策研究室：《工会多层次参政议政》，18～19页，沈阳，辽宁人民出版社，1986。

单位管理工作的通知》，这是改革开放后中国共产党正式提出要在民间组织里建立党组织的文件。通知要求在清理整顿过程中，要在社会团体和民办非企业单位中建立党组织，接受挂靠单位、业务主管部门党组织或所在地方党组织领导，以加强领导班子建设，做好政治思想工作，保证党的政策和国家的各项法律法规的贯彻执行。1998 年 2 月 16 日，中共中央组织部、民政部下发了《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》，对在社会团体中建立党的组织问题做出了具体规定。①

四、执政党与经济组织的关系

经济组织主要以行业组织为代表。中国现代意义上的经济组织出现在 20 世纪初，主要指伴随着民族工商业的兴起而发展起来的新型行业组织。新中国成立后，中国共产党政权根据社会主义原则对这些经济组织进行了彻底的清理与整顿。1953 年，中华全国工商业联合会（工商联）宣告成立。工商联在团结教育广大私营工商业者爱国、敬业、守法，接受工人阶级监督，拥护社会主义改造，缴纳税款和参加社会公益活动方面起到了很重要的作用。随着社会主义改造的基本完成和公私合营的出现，政府直接参与企业活动，公方代表取得了企业的实际领导权，这样原工商业者的社会经济地位受到了抑制，工商联就变成了党和政府联系工商界代表人士的一个社团组织，发挥着独特的桥梁和纽带作用。1966 年开始的“文化大革命”使中国的民主法制遭到严重破坏，中断了社会团体在法制基础上的健康发展。普遍意义上的经济组织基本不存在。②

1978 年，中国开始改革开放。随着企业扩权的发展与条块分割问题的日益突出，20 世纪 80 年代，中国政府提出了“按行业组织、按行业管理、按行业规划”的原则，并相继建立了跨地区、跨部门的工业协会、包装技术协会等。党的组织关系是上下级关系，是领导与被领导的关系。经济组织通过各种活动的渠道宣传贯彻党和政府的方针政策，配合有关部门打造现代化企业，培养企业家队伍，提高企业家素质，提供有价值的信息资源，积极协调政企关系，在政府和企业、企业与企业之间发挥桥梁纽带作用。同时，经济组织还广泛收集来自企业的意见和建议，努力维护企业和企业家的合法权益。现在我国大多数的经济组织都坚持为经济建设服务、为企业服务、为政府服务，受到政府的认同和企业的欢迎。

但是，经济组织在发展中仍然存在行政色彩过浓、自律机制不明显的问题。从中央到地方的大量官办的经济组织，编制由政府制定，工作人员拥有政府公务员身份，组织的领导由党政领导干部担任，经费由财政拨款或由政府职能部门承担，管理方式大都等同于机关的处室，活动方式往往采用行政命令的方法，带有明显的行政化倾向。官办经济组织的活动经费由政府财政拨款，在经济上完全依赖政府。甚至有些地方政府直接干预经济组织的合法活动，使经济组织成为政府机构的延伸，严重阻碍了当前经济组织的发展。

---

① 参见闫东：《中国共产党与民间组织关系研究》，85～88 页，北京，中央编译出版社，2011。

② 参见冷明权、张智勇：《经济社团的理论与案例》，123 页，北京，社会科学文献出版社，2004。

关键术语

政治关系　央地关系　党政关系　地方政府间纵向关系　地方政府间横向关系

复习思考题

1. 当代中国政治关系的本质是什么？
2. 社会转型期中国央地关系有哪些新变化？
3. 当代中国执政党与国家权力机关关系的本质是什么？如何处理？
4. 当代中国党政关系处于怎样的困境？调适的路径选择有哪些？
5. 地方政府间纵向关系的特点是什么？其发展趋势如何？
6. 请谈谈转型期地方政府间横向竞合关系的发展方向。
7. 中国共产党与人民军队是什么关系？
8. 如何理解执政党与工青妇等社会团体间的关系？
9. 你对执政党与社会民间组织关系的发展有什么认识？

当代中国的政府职能

政府职能是国家职能的组成部分和重要体现。政府职能的重心和实现方式，随着经济社会的发展而调整和转换，转变政府职能也是当代中国经济体制改革的必然要求和行政体制改革的重要组成部分。当代中国政府职能转变取得了很大的进展，受到多种力量的推动，但也存在着相当多的制约因素。分析这些动力和制约因素可以发现，继续深化政府职能转变需要全面理解政府职能的内涵，明晰各级政府的职能配置，推进相关配套改革，并充分利用信息技术手段。

重点问题

- 政府职能的含义和理论
- 中国政府职能变迁的历史
- 中国政府职能转变的制约因素和动力
- 中国政府职能转变的深化

第一节 概述

一般来说，政府的规模、结构、组织形态和管理方式，是由政府的职能决定的。政府职能反映了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用。[①] 准确把握政府职能的基本概念和基本理论，是政府进行科学的职能设置和职能转变的前提，也是正确履行职能的关键。

一、政府职能的含义和内容

（一）政府职能的含义

简单地说，“政府职能就是一个社会的行政体系在整个社会系统中所扮演的角色和所

① 参见金太军等：《政府职能梳理与重构》，1页，广州，广东人民出版社，2002。

发挥的作用”①。具体而言，政府职能应当包括以下几个层次的含义：

第一，政府职能的主体是行政组织系统及其工作人员，表现为从中央到地方的国家行政机关，政府职能体系是其组织体系的设置基础和考核依据。

第二，政府职能是国家职能的组成部分和重要体现。国家职能是由政府职能、立法职能和司法职能等方面组成的，政府职能表现为执行国家意志的行政管理职能。

第三，政府职能与私人职能的区别表现为政府职能的公共性。政府职能是政府对国家事务和社会公共事务实施管理时表现出来的职能，因而是一种公共性的职能。这种职能不能取代或否定私人领域的管理作用。

第四，政府职能是政府行政机关管理职能的统一。政府职能首先体现为“政府应该管什么、管到什么程度，如何管”，同时又表现为政府在国家和社会中应发挥怎样的作用，这两者是统一的。

第五，政府职能体系是一个生态系统。政府职能与社会经济、政治和科学技术的发展以及管理环境的变化密切相关，当外界条件变化时，政府的职能体系就要相应地做出合适的调整，以适应发展的情况。②

（二）政府职能的内容

以英国思想家约翰·洛克为代表的西方政治学家基于自然法、社会契约论等理念，认为政府得到的只是人们让渡出来的权力，因此政府的行为就一定是有限的，政府的职能限于确保公民的生命、自由和财产的安全。③ 但现实中，政府职能却不止于此。

马克思和恩格斯在探讨国家的性质、国家的产生、发展和灭亡的规律过程中，对政府的职能进行了概括。

马克思在《不列颠在印度的统治》一文中指出：“在亚洲，从远古的时候起一般说来就只有三个政府部门：财政部门，或者说，对内进行掠夺的部门；战争部门，或者说，对外进行掠夺的部门；最后是公共工程部门。……所以亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能，即举办公共工程的职能。”④ 而不列颠人在印度的统治造成农业衰落的原因，恰恰在于他们仅仅接受了政府的财政部门和军事部门，而完全忽略了公共工程部门。⑤

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中指出：“国家是以一种与全体固定成员相脱离的特殊的公共权力为前提的。”⑥ 而这种特殊的公共权力是从不知国家为何物的氏族社会管理公共事务的职能发展而来的。“我们已经看到，国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。雅典在当时只有一支国民军和一支直接由人民提供的舰队，它们被用来抵御外敌和压制当时已占人口绝大多数的奴隶。”⑦ 因此，国家的职能包含两个方面：

---

① 许文惠、齐明山、张成福：《行政管理学》，55页，北京，中国人民大学出版社，1997。

② 参见李文良等：《中国政府职能转变问题报告——问题、现状、挑战、对策》，2页，北京，中国发展出版社，2003。

③ 参见杜创国：《政府职能转变论纲》，18～19页，北京，中央编译出版社，2008。

④ 《马克思恩格斯选集》，2版，第1卷，762页，北京，人民出版社，1995。

⑤ 参见上书，763页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，94页，北京，人民出版社，1995。

⑦ 同上书，116页。

一方面是管理公共事务（社会管理职能），另一方面是抵御外敌和压制奴隶（政治统治职能）。而“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”①。恩格斯还在《社会主义从空想到科学的发展》中指出：“无论在任何情况下，无论有或者没有托拉斯，资本主义社会的正式代表——国家终究不得不承担起对生产的领导。”②

可见，按照马克思主义的观点，国家和执行国家意志的政府的基本职能应该包括政治统治职能、社会管理职能和经济管理职能。从现代各国政府的实践来看，政府职能的内容也体现在这三个方面。同时，政府的政治统治职能虽然仍然是各国政府最古老、最基本的职能，然而随着社会的稳定、经济的发展和公共事务的日益繁杂，这一古老的职能已逐渐弱化，政府的经济职能和管理社会公共事务的职能在逐渐扩大，并取得相对主要的地位。

二、政府职能的主要理论

17—18 世纪，伴随着现代民族国家和市民社会的形成，西欧出现了早期的政府职能理论，开始讨论国家—社会之间应然的权限界定问题。③ 由于经济领域在现代社会中的独特地位和市场经济的蓬勃发展，经济职能成为各国政府职能的核心问题，西方经济学界从政府与市场关系的角度对政府职能进行了界定，形成了不同的政府职能理论。这些理论，产生于不同时期和不同的社会经济背景下，对于政府管理的实践又都产生了很大的影响，促进了国外现代政府职能的演变。

（一）经济自由主义的政府职能理论

以亚当·斯密为代表的自由主义经济学家强调市场这一“看不见的手”的作用，认为政府不必积极干预经济生活，而只需做个“守夜人”。斯密认为，“按照自然自由的制度，君主只有三个应尽的义务”：“第一，保护社会，使之不受其他独立社会的侵犯；第二，尽可能保护社会上的每个人，使之不受社会上任何其他人的侵害或压迫，这就是说，要设立严正的司法机关；第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施。”④ 斯密认为，这类机关和工程，主要为便利社会商业，促进人民教育的公共设施和工程。经济自由主义的政府职能理论盛行于 20 世纪以前的西方主要资本主义国家。

（二）凯恩斯主义的政府职能理论

在 1929—1933 年的世界经济危机中，美国总统罗斯福通过国家干预调节经济的“新政”，使美国经济开始复苏。1936 年，凯恩斯的《就业、利息和货币通论》一书出版，该书系统地提出了就业理论和国家干预经济的政策主张，要求扩大政府职能，如政府对投资承担责任，以“举债支出”的财政政策提高消费，扩大政府支出，投资公共工程，等等。沿着凯恩斯的思路，萨缪尔森把政府的经济职能归纳为确立法律体制、决定宏观经济稳定政策、影响资源配置以提高经济效率、建立影响收入公平分配的方案等四个方面。⑤

---

① 《马克思恩格斯选集》，2 版，第 3 卷，523 页，北京，人民出版社，1995。

② 同上书，752 页。

③ 参见张洁珺、陈国权：《西方政府职能：转变历程、模式选择及其制约因素》，载《中共浙江省委党校学报》，2000 (4)。

④ ［英］亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），252～253 页，北京，商务印书馆，1974。

⑤ 参见［美］萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》，12 版，1169 页，北京，中国发展出版社，1992。

（三）新经济自由主义的政府职能理论

20世纪70年代初的经济危机中，西方国家出现了经济滞胀现象，凯恩斯主义受到质疑。主张把政府职能限制在最小的范围内，充分发挥市场优势的新经济自由主义的政府职能理论兴起。弗里德曼通过对货币和货币政策的分析，得出了政府作用非常有限的结论，甚至认为“通货膨胀和低速增长是政府庞大化的产物”①。哈耶克认为，市场是一种整理分散信息的机制，它比人们精心设计的任何机制都更为有效，而政府的职责应该限于完善法律、创立和维护一种有效的竞争制度以及提供公共品。从20世纪70年代末起，英国和美国政府均采用了这一理论。

（四）新凯恩斯主义的政府职能理论

20世纪80年代末和90年代初，西方国家出现经济衰退，经济增长率下降，失业人数增加，新凯恩斯主义开始重申政府干预的必要性。经济学家斯蒂格利茨认为，因为市场参与者不能得到充分的信息，市场的功能是不完善的，常常对人们的利益造成损害，所以政府和其他机构必须巧妙地对市场进行干预，以使市场正常运作。政府有征税权，可利用不同的税率税种来限制或鼓励某些产品的生产；政府有禁止权，它能直接禁止企业进行某些活动；政府有处罚权，可实施一系列严厉的处罚（如对污染）；政府在交易成本上也存在一定的优势，包括可以减少组织费用，可以减少公共品提供过程中的交易成本，可以减少因市场自身造成的信息不完全、不对称所带来的交易费用，以及因市场中的“逆向选择”所带来的种种问题。② 这一理论同样在实践中得到了运用，例如，1992年克林顿当选美国总统以后，意识到政府干预比不干预在政治上的风险要小得多，主张短期内用财政政策刺激经济复苏，增加工作岗位；长期则通过税制改革逐渐减少里根—布什时代积累下来的巨额赤字，增加政府公共投资，改革福利制度，等等。这一时期美国政府职能空前扩大。

（五）“政府失效”理论

以科斯、诺斯和布坎南为代表的西方学者，批判了隐含在凯恩斯主义政府干预内的政府全能倾向，提出了政府失效理论。他们既不同意政府全面干预经济的干预主义，也不同意政府只承担守夜人职责的自由主义，而是提出有选择地干预“市场失败”的第三种理论，认为政府干预经济只能限制在一定范围内，这个范围就是市场长久失败的地方以及政府去干预并不会带来“政府失败”的方面。他们的主要观点是：（1）市场有失败，政府也存在着失败，政府失败既表现为国家对经济干预过度造成市场进一步失灵，又表现为对经济干预不足使市场无法正常运作。（2）政府只能干预市场根本性失败，不能干预非根本性缺陷。（3）政府要利用市场去干预经济。③

政府积极、适度的干预与社会有效自我管理的并存，已成为当代西方发达国家的普遍现象，反映了经济自由主义与国家干预主义正走向融合。④

---

① ［美］米尔顿·弗里德曼：《危机中的经济自由》，载《国际经济评论》，1981（2）。

② 参见［美］斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济》，74～77页，北京，中国物资出版社，1998。

③ 参见辛向阳：《西方学者关于政府职能的主要理论》，载《国外社会科学》，1995（1）。

④ 参见张洁珺、陈国权：《西方政府职能：转变历程、模式选择及其制约因素》，载《中共浙江省委党校学报》，2000（4）。

三、当代国外政府职能的设置

世界主要发达国家的政府职能演变经历了一条自由主义与国家干预主义此消彼长、相互融合的过程。但是，由于各国的国情不同，其政府职能设置的着力点、侧重点也各不相同，国家干预与自由经营结合方式、结合层次以及结合程度的不同，使得政府职能的设置在市场经济的主要模式下形成了各具特色的结构和功能。同时，具有独特文化传统和历史背景的东亚国家，也在现代化过程中形成了各具特色的政府职能设置模式。

（一）欧美国家政府职能的设置

第一，美国式自由市场经济模式下的政府职能。这种模式下的政府职能突出强调国家干预主要是保障企业作为微观经济活动主体的自主性和微观经济活动的有效性。政府一般较少直接干预企业活动，而是通过市场引导企业，利用货币政策、财政政策将政府意图转变为市场信号。通过改变市场秩序、环境、信号间接影响企业决策，同时为经济的正常运行提供法律和规章制度方面的保障。类似这一政府职能模式的国家还有英国、加拿大、意大利等。

第二，德国式社会市场经济模式下的政府职能。这一模式下的政府职能更关注政府的保障作用，遵循政府保障市场、市场引导企业，同时以社会组织相保证的原则。既充分发挥市场机制对资源配置的决定性作用，又主要通过完善的社会保障体系和调节收入分配等对市场经济的运行进行有限却有效的干预，以确保经济运行的有序和高效。瑞典的福利国家政府职能设置与此有着相似之处。

第三，法国式计划市场经济模式下的政府职能。这一模式下的政府职能侧重点则在于经济计划。从所有制结构看，法国的私营经济占主导地位，但国有经济和公营经济也占很大比重；政府拥有经济决策权，对私人决策、经济结构和经济发展能产生重大甚至是决定性的影响；政府也可以通过制定并实施全国经济计划，对宏观经济实行干预和调节，对资源分配和供求产生影响。当然，计划是以指导性、预测性和引导性为主，而不是强制性、专断性和指令性为主，市场机制依然起着基础性作用。①

西方各个国家政府职能设置模式的共同线索在于政府管制与市场经济之间的界限划分，其本质是政府在自由市场经济体系运行过程中的功能定位。西方民主政府的社会权利尊崇和自由市场经济的利益分配极化使政府的功能定位超越了纯粹的经济领域而具有深刻的社会属性，特别是公民教育、公共医疗、养老保险、住房补贴等社会性支出占政府财政支出的比例远高于经济性支出所占比例。依据政府提供的社会保障产品的非市场化程度，欧美国家同样可以区分为三种类型：一是社会保障体系市场化程度最高的美国、加拿大、澳大利亚等自由主义型福利国家；二是市场化程度次之、具有合作传统的法国、德国、意大利等保守主义型福利国家；三是几乎以共同体资格作为供给标准的北欧社会民主主义型福利国家。②

（二）东亚国家和地区政府职能的设置

东亚国家和地区在地域上远离西方，在历史上普遍受到较长期的封建专制统治，在第

---

① 参见陈建：《政府与市场——美、英、法、德、日市场经济模式研究》，北京，经济管理出版社，1995。

② 参见郑秉文：《社会权利：现代福利国家模式的起源与诠释》，载《山东大学学报》（哲学社会科学版），2005（2）。

二次世界大战前大多没有成熟的市场经济和民主传统。从20世纪50年代末60年代初开始，在现代化进程中，东亚国家和地区依靠政治层面的强力推动，形成了建立在东亚经济、文化及历史背景基础上，以政府主导、外向战略、赶超目标为本质特征，具有亚洲文化特色的经济增长模式，即“东亚模式”。[①] 而这个模式的主要特征之一，就是政府在经济发展中的主导职能。

东亚国家和地区实行成功的政府管理和干预，扶持特定产业，创造有利于工商业发展的环境，调动私人企业投入开放市场的积极性。在这一模式下，政府职能更为广泛而有力。在经济运行中，政府既调节市场，同时也直接引导企业，政府干预的着力点侧重于企业，企业同时面对市场与政府两个调节者，其决策受到来自政府经济计划、产业政策、经济发展战略等诸多影响。在日本，政府与企业或企业与企业之间产生冲突时，政府会立即出面约束或协调，甚至可以代表企业行使一些涉外权。[②]

从东亚国家和地区政府职能的演变与设置来看，政府职能作为上层建筑的重要方面，必须与其赖以生存的经济基础相适应。每一个国家的政府职能的重心和实现方式，总是随着经济和社会的发展而不断发展、调整和转换。

第二节　当代中国政府职能的变迁

一、计划经济体制与政府职能的确立

（一）计划经济体制的建立和“全能型”政府职能的形成

1949年中华人民共和国成立后，为尽快恢复和重建破碎的国民经济，政府主要通过没收和接管资本的方式掌握了影响国民经济命脉的重要产业和部门，并通过税收、物价、信贷等经济手段调节商品供求与流通。

1950年，随着统一全国财政收支、统一全国现金管理、统一全国物资调度等财政经济制度的实施，中央政府掌控的可支配性资源迅速扩大，财力增长，行政性手段逐渐取代了市场调节。1950年6月党的七届三中全会后，在争取国家财政经济状况根本好转的过程中，中央政府在农业方面先后实施了粮食、油料、棉花的统购统销；在工商业方面，重点调整了公私关系，即在国营经济的领导下，使私营经济能够获得其所得，并通过对私营工商业采取有计划的加工、订货、统购、包销等方式，把私营工商业的生产与销售纳入国家计划的框架中，加强了全国公私经济成分的计划性，避免盲目性和生产的无政府状态。这些政策措施的实施，为实行大规模的计划经济做好了准备，也使得中国政府以行政性手段协调和分配社会经济资源的行政管理模式得以建立，为全能型政府职能的初步确立奠定了基础。

1953—1954年，随着第一个五年计划的制定与实施，根据大规模计划经济建设的需要，参照当时苏联的情况，中央政府逐步实行以中央部门为主的行政管理体制。宪法、国

---

① 参见外交学院课题组：《“雁行模式”：东亚模式的形成与发展》，载《当代世界与社会主义》，2011（2）。

② 参见陈建：《政府与市场——美、英、法、德、日市场经济模式研究》，北京，经济管理出版社，1995。

务院组织法等法律将这一体制确定下来。从此，一个以计划和部门管理为核心、高度集中的行政管理体制基本形成并不断强化，而建立在此基础之上的全能型政府职能体系也相伴形成。

1956年底，我国实现了对个体农业、个体手工业和民族资本主义工商业的社会主义改造，生产资料所有制结构变成了单一的公有制，为计划经济提供了广阔的活动空间。此前通过“准计划”调节的企业和领域统统被纳入统一的政府指令性计划，高度集权的完整的行政性协调模式建立起来，而建立在这种集权的计划体制下的全能型政府职能体系也完全形成。①

（二）“全能型”政府职能的特点

中国“全能型”的政府职能，同时也具有鲜明的管制型政府的特点。具体表现为：

首先，在职能重心方面，政府政治职能被无限放大。新中国成立以后，中国政府职能的配置经历了从以经济职能与政治职能并重到以政治职能为重心的转变。新中国成立初期，为维护新生政权，中国政府职能主要侧重于政治统治、阶级专政。1952年，中国开始大规模的经济建设，政府的经济管理职能开始逐渐突出。但是不久，由于极左思潮的发展，政府职能的重心又逐步回到政治统治方面，在反右和“文化大革命”等一系列的政治运动中，政府的阶级专政职能被无限放大，严重地影响了政府经济管理和社会管理职能的正常发挥。

其次，在政府经济职能的实现方式上，以行政手段直接管理经济。一方面，在政府与市场的关系上，把计划和市场对立起来，认为计划经济等同于社会主义，市场经济等同于资本主义，进而根本否认市场配置资源的基础性作用，由政府垄断生产资料，通过各经济部门，按照行政层级运用行政手段来配置经济资源。另一方面，在政府与企业的关系上，企业不是独立的责任主体和利润主体，而是各级政府机构的附属物。政府一方面对企业实行统一计划、统收统支，另一方面又对企业实行统负盈亏、统购统销。②

最后，在政府社会职能的实现方式上，以行政手段对社会进行全面控制，包揽了几乎所有的社会事务。政府通过行政手段控制一切社会领域，垄断生活资料和社会权力的配置，每一组织除从政府获取所需资源外，没有任何其他渠道，要素和资源很难横向流动，各类社会组织高度依赖于政府；政府通过“单位制”组织形式对个人进行控制，在城市形成“政府—单位—个人”的控制机制，在农村建立了“人民公社”制度；政府通过“身份制”限制户籍、职业、社会地位等流动，确立阶级、户籍、就业、所有制等身份系列，同一身份的社会成员之间在职业、就业、工资、社会地位等方面具有很高的同质性和平等性，而不同身份群体之间则具有较强的异质性和不平等性，且不同身份等级之间界限分明、壁垒森严，流动十分困难。③

（三）改革开放前“全能型”政府职能的转型尝试

全能型政府职能模式是为了适应当时中国面临的国内和国际环境所做出的现实选择。“在一个极其贫穷落后的大国力图强国求生存，而又没有国防工业和重工业做基本支撑点

---

① 参见杨冠琼：《当代中国行政管理模式沿革研究》，276～280页，北京，北京师范大学出版社，1999。

② 参见李文良：《我国政府职能转变的历史追溯》，载《北京电子科技学报》，2007（9）。

③ 参见吴爱明：《当代中国政府》，166～168页，北京，中国人民大学出版社，2005。

时，采取高度集中统一和带有非经济强制手段的计划经济管理模式，一定时期内是有其必然性的，甚至可能是当时最好的选择。”① 实践证明，这一模式对于新中国建立独立自主的国民经济体系起到了非常关键的作用。

但是，以政府全面垄断为特征的全能型政府职能模式，在实践中也暴露出了其压抑地方与企业积极性、制约社会经济活力和创造性、阻碍社会生产力发展等弊端。1956 年 4 月 25 日，毛泽东在中央政治局扩大会议上做了《论十大关系》的报告，报告中提出了正确处理中央和地方的关系的问题，指出“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情”，还指出“省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性，都不能够框得太死”②。以此为开端，中国政府开始了改革全能型政府职能模式的尝试。

从 1956 年到 1959 年，中国进行了一次较大规模的中央和地方之间权力关系的调整，由中央向地方大幅下放权力，这是新中国成立后关于国家行政管理体制分权的第一次尝试。这次改革的主要内容是扩大地方各级政府对于企业的管辖权，以及对物资供应、投资、信贷等等的决策权，与此同时也采取了减少指令性计划指标等一些扩大企业自主权的措施。③ 到改革开放前，这样以纵向权力再分配与横向权力拆分为主要内容的政府管理模式的改革尝试进行了数次，但由于没有摆脱高度集中的计划经济体制的束缚，政府仍然是配置资源的唯一主体，政府干预经济的范围、方式没有发生根本性的变化，因而改革只能是中央与地方各级政府在计划经济体制的框架内进行权力再分配，政府职能模式没有实现根本性变革。④

二、市场经济体制与政府职能的转变

（一）改革开放政策的制定与政府职能重心的调整

1978 年 12 月，中共中央召开了十一届三中全会。会后发表的公报指出：“全会决定……全党工作的着重点应该从一九七九年转移到社会主义现代化建设上来。”“这对于实现国民经济三年、八年规划和二十三年设想，实现农业、工业、国防和科学技术的现代化，巩固我国的无产阶级专政，具有重大的意义。我们党所提出的新时期的总任务，反映了历史的要求和人民的愿望，代表了人民的根本利益。”“实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必然要求多方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因而是一场广泛、深刻的革命。”

党的十一届三中全会的召开标志着中国从此进入了改革开放和社会主义现代化建设的历史新时期，为中国政府职能重心从阶级专政转向经济建设指明了方向。在政府职能实现的方式方面，会议指出：“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主

---

① 金太军：《政府职能梳理与重构》，77 页，广州，广东人民出版社，2002。

② 《毛泽东文集》，第 7 卷，31、32～33 页，北京，人民出版社，1999。

③ 参见钱振明：《我国政府职能转变的历史轨迹及其理论思考》，载《华东师范大学学报》（哲学社会科学版），1995（4）。

④ 参见刘华：《全能型政府职能模式的历史作用及其转型努力》，载《河南师范大学学报》（哲学社会科学版），2009（2）。

权；应该着手大力精简各级经济行政机构，把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司；应该坚决实行按经济规律办事，重视价值规律的作用，注意把思想政治工作和经济手段结合起来，充分调动干部和劳动者的生产积极性；应该在党的一元化领导之下，认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象，实行分级分工分人负责，加强管理机构和管理人员的权限和责任，减少会议公文，提高工作效率，认真实行考核、奖惩、升降等制度。采取这些措施，才能充分发挥中央部门、地方、企业和劳动者个人四个方面的主动性、积极性、创造性，使社会主义经济的各个部门各个环节普遍地蓬蓬勃勃地发展起来。”此后，中国开始了转变政府职能的探索。

（二）计划经济体制内转变政府职能的探索

1980 年 8 月，邓小平同志在中共中央政治局扩大会议上的讲话中指出：“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。”① 在这次讲话中，邓小平提出了改革并完善党和国家领导制度的任务，以适应现代化建设的需要。

1981 年前后，中国农村陆续推行了家庭联产承包责任制；1983 年 10 月，中共中央根据 1982 年《宪法》中“县、自治县分为乡、民族乡、镇”的规定，发布了《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》，实行行政与生产经营权分离。这些都极大地冲击了原有的基层政府职能，实现了乡镇政府职能转变的较大突破。1984 年，党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》明确指出中国的体制改革方向是发展有计划的商品经济，同时对政府的经济职能进行了规范和限制：制定经济和社会发展的战略、计划方针和政策；制定资源开发、技术改造和智力开发的方案；协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设；汇集和传播经济信息，掌握和运用经济调节手段；制订和执行经济技术交流和合作方案等。

除经济活动外，政府对社会生活、学术文化活动的干预也逐渐减少，人事制度开始松动，政府对社会的控制力度逐渐减弱。

1987 年，党的十三大明确提出转变政府职能，认为为了避免重走过去“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的老路，这次机构改革必须抓住转变职能的关键。为此，在 1988 年机构改革中，“转变职能，下放权力，调整内部结构，精简人员”成为总的指导思想。

上述探索和实践，促进了中国“全能型”政府职能向“有限政府”的职能模式转变，但是，由于计划经济体制下政府的经济职能并未有实质性的变化，政府职能的转变也就缺乏明确的方向和实现的路径。因此，1988 年开始的机构改革并未实现转变政府职能的目标。

（三）市场经济体制的确立及其对政府职能转变的要求

1992 年，党的十四大确立了建设社会主义市场经济体制的目标，中国的经济体制开始了由计划经济向市场经济的根本转变。市场经济体制要求充分发挥市场配置社会资源的

---

① 《邓小平文选》，2 版，第 2 卷，328 页，北京，人民出版社，1994。

作用，也就是说，在社会主义市场经济体制下，凡是市场能发挥作用的地方，政府都应让位于市场；市场失灵的地方由政府来弥补，并培育各种社会组织，充分发挥第三部门的作用。市场经济还要求政府按照客观经济规律，充分运用价格、财政、税收、信贷、工资、利润等经济杠杆和法律手段，间接管理经济，组织、调节和规范经济活动，达到宏观调控的目的，并为经济可持续发展保驾护航。企业不是各级政府机构的附属物，而是自主经营和独立经济核算的法人经济实体；政府不能直接干预企业的生产活动，政府应围绕着如何促进企业竞争力做好服务。

1993 年开始的政府机构改革，把适应社会主义市场经济发展的要求作为改革的目标，要求按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则，在转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率方面加大改革力度，努力解决政企不分、关系不顺、机构臃肿、效率低下等各级政府机构存在的突出问题。改革的重点是转变政府职能，而转变职能的根本途径是政企分开，按照建立社会主义市场经济体制的要求，加强宏观调控和监督部门，强化社会管理职能部门，减少具体审批事务和对企业的直接管理，做到宏观管好、微观放开；把属于企业的权力下放给企业，把应该由企业解决的问题交由企业自己去解决；政府的行政管理职能，主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督等。1998 年开始的政府机构改革，其原则仍然强调按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开。这些改革进一步促进了中国政府职能由“全能型”向“有限型”的转变，同时“管制型”的职能模式也开始得到转变。

（四）加入世贸组织对中国政府职能的挑战

2001 年 11 月，经过长达 13 年的艰苦努力，中国终于加入了世界贸易组织（WTO）。WTO 的主要原则包括互惠原则、透明度原则、市场准入原则、促进公平竞争原则、非歧视性原则（包括最惠国待遇和国民待遇原则）、一般取消数量限制原则等。WTO 的经贸规则以市场经济为基础、以自由竞争为原则，主要是针对成员国政府并规范政府相关行为的，这就对尚处于社会主义市场经济体制建立阶段的中国政府的职能转变提出了要求和挑战。例如，在资源配置方面，政府需要更多地让位于市场；在经济管理方面，政府应从注重微观管理向宏观管理转变，为企业营造良好的经营环境和规范的市场竞争环境；在服务和监督方面，政府要提高自身的服务意识和能力，以增强在国际市场中的竞争力；在政府经济职能的实现方式上，要更多地使用法律手段和经济手段，更少地使用行政手段，等等。

面对加入 WTO 给中国政府改革带来的严峻挑战，在前期改革的基础上，2002 年 11 月，党的十六大报告明确指出，政府的基本职能包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，并提出了深化行政管理体制改革的任务，要求进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。根据这一部署，党的十六届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》，启动了改革开放以来第五次政府改革进程。改革的重点是深化国有资产管理体制改革，完善宏观调控体系，健全金融监管体制，继续推进流通管理体制改革，加强食品安全和安全生产监管体制建设。这强调了政府的宏观经济管理职能和市场监管职能，并开始将政府改革的重点从经济建设逐步转向社会管理和公共服

务。2003年“非典”疫情的发生和蔓延，使得中国政府意识到要在继续加强经济调节和市场监管职能的同时，更加重视政府的社会管理和公共服务职能。

（五）建设服务型政府的目标与政府职能的转变

2007年，党的十七大提出了“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”的目标，再次强调“着力转变职能”“健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务”。“加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预。”“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。”“着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。”

所谓服务型政府，是指一种“在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来，以为公民服务为宗旨，实现着服务职能并承担着服务责任的政府”①。服务型政府“是一种政府形态，决不是政府公共服务职能的放大……而是在政府的理念、价值、目标、运作、行为等方面都要以公众服务为宗旨，要把政府的公共服务职能放到更加突出的地位”②。

建设服务型政府的目标将以往没有得到足够重视的政府提供公共产品和服务的职能放到了核心位置，同时也将进一步减少政府对经济和市场的微观干预，继续深化政府经济职能的转变，在取代传统的管制型政府的同时，“有限政府”也是服务型政府的必然要求。因此，当代中国政府职能转变的目标，就是建立起符合服务型政府要求的政府职能体系。

（六）全面深化改革与政府职能转变

2012年11月，党的十八大明确提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标。在政府职能问题上，党的十八大报告指出：“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。”

2013年11月，党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对全面深化改革做出了顶层设计，明确提出了全面深化改革的指导思想、目标任务、重大原则，标志着我国进入了全面深化改革阶段。其中提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”

可见，全面深化改革，政府职能转变是必然要求，因为“当前中国政府正处在向市场、企业、社会、地方放权的最关键时期，正处在从经济建设型政府向公共服务型政府转型的最关键时期”，只有通过政府职能实质性的转变，“才能理顺政府与市场、政府与社会、中央与地方之间的关系，形成全面深化改革的动力和合力”③。

---

① 刘熙瑞：《服务型政府：经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》，载《中国行政管理》，2002（7）。

② 汪玉凯：《加快行政管理体制改革与建设服务型政府》，载《国家教育行政学院学报》，2008（4）。

③ 商西：《“含金量”高的权力下放还不够》，载《京华时报》，2013-11-12。

第三节　中国政府职能转变的未来发展

党的十四大以来，中国政府职能转变的方向和主要任务，是将计划经济时期形成的政府职能，转变为适应市场经济体制的政府职能。20 多年来，中国政府职能转变已经取得了重要进展，尤其是党的十八大召开和 2013 年 3 月新一届政府成立以来，以行政审批制度改革为标志的政府职能改革速度很快，取消和下放的行政审批事项数量众多。2014 年《政府工作报告》就指出："从政府自身改起，把加快转变职能、简政放权作为本届政府开门第一件大事。国务院机构改革有序实施，分批取消和下放了 416 项行政审批事项，修订政府核准的投资项目目录，推动工商登记制度改革。各地积极推进政府职能转变和机构改革，大幅减少行政审批事项。"

但是，当前中国政府职能转变仍然不到位，政府越位、缺位现象仍然存在。转变政府职能面临哪些阻力，又有哪些动力？未来政府职能应该如何进行进一步转变？这些都是值得思考的问题。

一、当前政府职能转变的"缺位"与"越位"

当前中国政府职能转变仍然不到位，主要体现在政府仍然管着一些不该管的事，而一些应该由政府管的事没管好，政府与市场、政府与企业、政府与社会等关系还没有完全理顺。

（一）政府与市场的关系

在政府与市场的关系方面，政府职能同时出现"缺位"和"越位"现象。"缺位"主要表现为宏观调控和市场监管不到位。一方面，以间接手段为主的宏观调控体系尚未完全形成，有的宏观调控措施缺乏预见性、有效性，往往还需要借助行政手段，才能取得一定的效果；靠市场本身解决不了的城乡差距、地区差距、贫富差距等问题，中央和省级政府的统筹协调力度不够，措施不到位。同时，一些地方政府出于自身利益考虑，或者为了追求短期政绩，在对中央政府宏观调控措施的实施中态度消极甚至不执行，使得宏观调控的效果大打折扣。另一方面，政府市场监管机构虽然很多，但由于存在着职能交叉、责任不清、执法不严、问责不力等问题，政府对市场的监管往往无法到位，大量市场违规行为得不到有效治理。加上地方保护行为盛行，往往使市场监管出现扭曲和缺位，阻碍市场要素的自由流动和全国统一市场的形成。"越位"主要表现为价格管制仍然较多，尤其是一些重要生产要素的价格管制不合理，既不能反映资源的稀缺程度，也不利于产业结构优化、节能减排。

（二）政府与企业的关系

在政府与企业的关系方面，政府职能出现"越位"现象，主要表现为政府直接干预微观经济活动，如行政审批项目仍然较多；直接干预甚至替代企业进行投资决策，或者以行政手段干预企业重组和收购兼并；大量地方政府负债运行，有的地方通过变相举债、违规担保企业贷款上项目，形成大量预算赤字等。政府这些直接干预企业微观经济的行为，在很多领域替代了市场配置资源的功能，削弱了企业作为市场主体的作用。政府介入微观经

济活动也导致权力寻租等腐败现象层出不穷。

（三）政府与社会的关系

在政府与社会的关系方面，政府职能同样出现“越位”和“缺位”现象。一方面，各级政府仍然包揽了了许多社会可以自主治理的事务，政事不分，以行政方式管理公共事业；政社不分，直接介入社会组织可以自主治理的事务，不注重对社会公益组织的培育、扶持和规范；用行政方式管理社区事务，将社区组织视为行政机构的延伸等情况普遍存在。另一方面，政府在环境保护、公共服务等方面职能和意识相对薄弱，导致生态环境问题严重威胁到人民生产生活和国家的可持续发展，公共服务的供需矛盾也十分突出。①

二、中国政府职能转变的制约因素和动力

（一）政府职能转变的制约因素

1. 政府主导型经济增长方式的惯性

政府主导型经济增长方式在我国建立市场经济体制过程中发挥了重要作用，但是目前，这种经济增长方式已成为建立市场经济体制的障碍，亟待改革。经济增长方式的路径依赖，导致“地方政府仍以追求 GDP 增长速度为主要目标、以扩大投资规模为重要途径、以资源配置的行政控制和行政干预为重要手段，导致投资消费失衡、重复建设、产能过剩、资源浪费、环境污染等问题，还造成政府公共服务职能的缺位”②。

2. 既有的权力格局难以打破

转变政府职能，意味着政府手中的大量权力要被取消或者转移，意味着既有的权力格局要被打破，这势必会触动权力背后的利益格局，引起既得利益者的抗拒。例如，在行政审批制度改革中，先取消和下放的审批权往往是容易削减的项目，而与部门核心利益密切相关的项目，削减起来就要困难得多；中央明令取消的审批事项，地方政府也可能“截留”，而不是不折不扣地放给市场和社会。既得利益者的抵制降低了改革的“含金量”，制约着政府职能转变。

3. 政府职能科学配置未到位

党的十六大报告早已明确提出，在社会主义市场经济条件下，政府的主要职能就是“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”，但是，如何将这四项职能科学合理地配置到政府部门和各级政府的问题尚未得到很好的解决。部门与部门之间、上下级政府之间缺乏明确的职能分工界定，导致职能交叉、同构或错位，责任边界模糊，一些政府部门和公职人员不知道自己该管什么、不该管什么，从而也就不知道如何去转变政府职能。

4. 转变政府职能需要依赖的条件和各项配套改革不完善

转变政府职能，需要有相应的承接主体来承接政府转移出的相关职能；同时，深化行

---

① 参见沈荣华：《当前政府职能转变需解决的深层次问题》，见高小平、王俊豪、张学栋主编：《政府职能转变与管理方式创新》，22～25 页，北京，人民出版社，2010。

② 商西：《“含金量”高的权力下放还不够》，载《京华时报》，2013-11-12。

政管理体制改革，需要统筹兼顾各项配套改革，特别是需要政府机构改革、事业单位改革和社会组织管理体制改革、财政体制改革以及行政系统内部政绩考评机制的改革等各项配套改革能够及时跟上。而这些改革的难度都相当大，改革的实现和完善都需要一定的时间。①

（二）政府职能转变的动力

在面临种种制约因素的同时，中国政府职能转变也得到多重力量的推动。

1. 经济体制全面深化改革的驱动

政府职能作为一种上层建筑，必须适应经济基础的变化，这是世界各国政府职能演进的根本动因，中国也不例外。同时，中国是世界上最大的发展中国家，发展经济，提高社会生产力和综合国力，全面建成小康社会是当前及以后很长一段时间内国家工作的中心目标，全面建立社会主义市场经济体制是生产力发展的必然要求，政府职能则必须适应这种变化。因此，经济体制全面深化改革将依然是今后政府职能转变的直接推动力。

2. 执政党政治意志的推动

从改革开放后中国政府职能转变的历程来看，中国共产党作为中国唯一的执政党，对政府职能转变的态度是十分坚决的，尤其是党的十三大以来，历次中国共产党全国代表大会的报告以及重要的改革纲领性文件，对于政府职能转变都进行了专门的论述和强调。因此，执政党政治意志的推动，仍将成为中国未来政府职能转变的主要动力之一。

3. 中央政府的行政强制力和地方的竞争压力

中央政府是中国政府职能转变的直接发起者和坚定推动者。1988 年以来，历次国务院政府工作报告、政府机构改革方案都提到了政府职能转变的问题，2015 年的《政府工作报告》中，更是提出“大道至简，有权不可任性。各级政府都要建立简政放权、转变职能的有力推进机制”。虽然地方政府会有各种方式的抵制，但在单一制的国家结构形式下，中央政府的行政强制力还是能够使职能转变自上而下强制性推行。同时，在市场经济体制不断完善、依法行政不断加强的情况下，地方政府也承担着强大的竞争压力。为争取市场资源，地方政府自觉或不自觉地转变自身职能，使其行为更符合市场经济体制的要求。②

4. 国家治理方式变革

改革开放以来，随着我国经济发展和社会转型，社会公众的利益取向越来越趋于多元化，社会事务日益纷繁复杂。同时，伴随着中国公民自主意识和权力意识的不断加强，公众在政治参与方面的要求越来越高。为了有效地协调各方面的利益，增强对社会要求的回应性，维护社会稳定和持续发展，政府必须提高自身的治理能力，改革国家治理方式。国家治理方式变革，意味着政府垄断权力的原有格局被打破，意味着社会和市场地位的凸显和公众参与的不断加强，而这一变革，无疑将与政府职能的转变形成良性循环。

---

① 参见唐晓阳、张文杰：《转变政府职能“难”在何处》，载《记者观察》，2018（8）。

② 参见郑方辉：《政府绩效评价是推进职能转变有效路径》，载《南方日报》，2012-06-18。

5. 科技因素的推动

信息技术的飞速发展和广泛应用，在增加了政府管理范畴的同时，也为政府职能的转变提供了强大的支持。这种支持一方面体现在信息技术为政府职能由管理型转变为服务型提供了物质技术基础，另一方面体现在信息技术手段的应用使得政府职能由管理型转变为服务型成为必然。就前者而言，在全球范围内，随着建立在网络和电子通信的新型方法基础之上的新型软件的运用和更多强有力硬件的产生，技术被看作公共部门提高其管理水平和为公民提供服务的方式的关键因素。① 就后者而言，科学技术的发展为公众的政治参与提供了更便捷的途径，从而大大促进了公众参与，进而推动政府职能的转变。电子政务的发展正是科技对行政的影响的集中体现。当前，中国电子政务的建设几乎涉及了所有的政府职能领域，电子政务创造的新的公共服务提供方式、互动手段和技术工具，将为转变政府职能的运行方式和实现形式提供基本的依据。② 当然，“技术本身不能决定预测的结果，相反，技术只是使变革成为可能”③，科技对政府职能转变的促进作用还有赖于政府为科技在政府管理中的应用提供适宜的环境和保障条件。

三、推进政府职能转变的途径

经过多年的改革探索，建设服务型政府已经成为中国行政体制改革和政府职能转变的总体目标。在这个目标引领下，如何克服职能转变面临的种种阻力，充分利用有利因素，使政府职能转变取得新进展，是全面深化改革面临的紧迫问题。

政府职能转变的关键是解决政府“越位”和“缺位”的问题，重点是进一步规范权力运行，减少对微观经济活动的直接干预，着力提高宏观调控能力、公共服务能力和维护社会公平正义的能力，使政府真正成为经济社会运行规则的制定者、经济社会生活秩序的维护者和社会公平正义的守望者。④ 党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，明确提出了加快转变政府职能的要求。

第一，健全宏观调控体系，包括健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化；确立企业投资主体地位；完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向。

第二，全面正确履行政府职能，包括进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理；加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供；加快事业单位分类改革，加大政府购买公共服务力度，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化。

---

① Sonal J. Seneviratne, “Information Technology and Organizational Change in the Public Sector,” in G. David Garson (ed.), *Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends*, Hershey, PA: Idea Group Publishing, 1999, p. 45.

② 参见张锐昕、杨国栋：《电子政务与政府职能转变的逻辑关联》，载《甘肃社会科学》，2012 (2)。

③ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd ed., London: Palgrave Macmillan, 2003, p. 185.

④ 参见新华社评论员：《不断深化行政改革　切实转变政府职能》，载《新华每日电讯》，2012-04-28。

第三，转变政府职能必须深化机构改革，优化政府机构设置、职能配置、工作流程，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致。

上述要求，从政府职能定位、职能履行和转变途径等方面，为我国政府职能的进一步转变指明了方向。政府职能转变目标的实现，要求进一步理解和明晰政府职能的内涵和配置，推进相关配套改革，并充分利用信息技术。

（一）全面理解市场经济体制下政府职能的内涵

世界银行在《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》中指出："全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题：它的作用应该是什么，它能做什么和不能做什么，以及如何做好这些事情。""有5项基础性任务处于每个政府使命的核心地位，如果这5项任务完不成，就不可能取得可持续的、共享的、减少贫困的发展：建立法律基础；保持非扭曲性的政策环境；投资于基本的社会服务与基础设施；保护承受力差的阶层；保护环境。"① 世界银行对政府"基础性任务"的界定，在中国对于政府职能内涵的重构中也已经体现。而"使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用"，"健全宏观调控体系"，"纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向"，"加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供"等，更是明确了市场经济体制下政府职能的内涵。

需要指出的是，在对政府职能的内涵进行重构的同时，也要考虑中国城乡一体化进程，考虑城市和民族自治地区等不同类型的政府的特点等政府职能履行的环境因素，对政府职能的内涵进行全面理解。例如，针对城乡公共服务供给不均衡的状况，在政府职能内涵重构的过程中，应特别强调统筹城乡公共服务设施、推进城乡基本公共服务均等化的职能；在由传统的"生产性城市"导致的功能单一、高度同质化的城市地区，要强调政府在推动具有创造性的城市建设、发展独特的城市文化、提高城市竞争力和辐射能力的职能；在总体发展水平相对滞后的民族自治地方，针对社会需要与政府的职能供给之间的巨大的差距和"经济职能为本、经济职能至上"的职能结构和职能关系，则要强调通过转变职能方式，优化经济职能，进一步强化政府经济职能的供给等。② 只有对政府职能的内涵进行全面理解，才能更有针对性地实现政府职能的转变。

（二）明晰各级政府的职能配置

中国政府职能的履行是由各级政府共同承担的。但是，由于各级政府的一些职责权限缺乏明确的法律界定，政府职能界限不清，在这种情况下，忽视中央和地方各级政府职能的区别，笼统地谈转变政府职能，就成为中国政府职能转变不到位的主要原因之一。只有厘清和明晰各级政府的职能重点，以法律形式加以确定，政府职能转变才有明确的目标和方向，才能形成定位准确、配置合理、关系顺畅、权责相称的政府职能体系。党的十八届三中全会提出的"最大限度减少中央政府对微观事务的管理"，就是明晰各级政府职能配置的表现之一。

---

① 世界银行：《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》，4页，北京，中国财政经济出版社，1997。

② 参见汤法远：《民族自治地方政府职能意识转变分析》，载《云南社会科学》，2009（5）。

中央和地方的职能可以分为三类：一是中央政府的专属职能，包括宏观经济调控、全国市场监管、收入再分配、社会保障体系管理、地区间统筹协调发展、全国性公共产品和服务的提供、国家安全和外交等；二是地方政府的专有职能，主要包括促进和统筹协调地方经济社会发展、市场监管执法、地方性社会事务管理、地方治安、地方性公共产品和服务的提供等；三是中央和地方的共有职能，包括国家法律和中央政策在全国的统一实施、环境和资源保护、跨区域的市场监管、跨区域的社会事务管理和跨区域的公共产品服务的提供等。① 同时，在地方政府方面，也要对省级政府、地市级政府和县级政府的职能做出明确的划分和规定。②

（三）推进相关配套改革

1. 政府机构改革

政府机构是政府职能的载体，政府机构的设置必须与政府职能相适应，否则必将影响政府职能的实现。同时，政府机构重叠、效率低下，也会制约政府职能的有效行使。因此，深化政府职能转变，必须进一步推进政府机构改革。

从改革开放以来历次政府机构改革来看，政府机构改革与职能的转变呈现出明显的正相关状态，总体趋势也是机构数量越来越少，职能转变幅度越来越大，职能设置和机构设置的科学化和匹配程度也相应提高。③ 但是，政府机构职能重叠、职能分散、政出多门等问题依然比较严重，政府机构改革仍需进一步深化，以适应和促进政府职能的转变。

除机构的数量和设置等问题之外，政府机构的绩效管理改革对于政府职能转变的意义同样重大。政府绩效考评在政府职能转变过程中有着很强的“指挥棒”作用。由于以往的政府绩效考核以经济指标为主，而环境资源、社会发展和公共服务的指标则相对次要；重视“看得见”“摸得着”的政绩，而不能立竿见影但有利于长远发展的工作往往被忽视，导致各级政府和部门都热衷于干预经济，却忽视社会服务等其他职能。近年来，政府绩效考评体系中，可持续发展等指标所占比例有所提高，但是离推动政府职能转变的目标还相去甚远。因此，政府绩效管理必须进一步深入改革，发挥好“指挥棒”的作用，体现服务型政府的要求，促进政府职能转变。

2. 事业单位改革和社会组织管理体制改革

进一步推进转变政府职能，必须加快政府职能向社会组织转移，通过诸如政府向社会组织购买服务等方式，支持社会组织承接政府职能转移。事业单位改革和社会组织管理体制改革，是政府职能向社会组织转移的重要条件。加快事业单位分类改革，实行政事分开，理顺政府和事业单位的关系，才能使事业单位成为独立的社会实体，依据社会需求和自身特点面向社会提供服务；坚持社会组织去行政化、去垄断化的发展方向，深化社会组织管理体制改革，简化登记程序，加强监管，健全查处退出机制，培育、发展和规范管理社会组织，才能使社会组织真正起到承载政府职能转移的作用。

---

① 参见沈荣华：《当前政府职能转变需解决的深层次问题》，见高小平、王俊豪、张学栋主编：《政府职能转变与管理方式创新》，31～32 页，北京，人民出版社，2010。

② 具体的职能划分可参见周天勇等：《中国行政体制改革 30 年》，202 页，上海，格致出版社、上海人民出版社，2008。

③ 参见杜创国：《政府职能转变论纲》，114 页，北京，中央编译出版社，2008。

3. 公共财政体制改革

服务型政府要求政府在公民本位、社会本位理念的指导下，以为公民服务为宗旨并承担服务责任，要求政府在加强和改善经济调节、市场监管的同时，更加注重社会管理和公共服务，以维护社会公正和社会秩序，促进基本公共服务均等化。而政府职能的这一转变，离不开相应的财政体制的支撑。目前，中国各级财政对公共服务支出虽然呈增长趋势，但比重仍明显偏低；同时，地方政府财权和事权不匹配的问题比较严重，许多基层政府财政困难，无力提供公共服务，反而要借助直接投资办企业、地方保护、放松市场监管等办法来发展本地经济，增加财政收入，严重影响政府职能转变。因此，必须加快财政体制改革，调整纵向财政的收支结构，从整体上提高政府公共服务的能力；增加各级财政对公共服务的支出比重，提高公共财政的支出效率，为政府职能转变提供必要的财力保障。①

（三）充分利用信息化手段促进政府职能转变

以电子政务建设为主要表现形式的政府信息化过程，不是简单地将现有的政务搬到网络上，而是政府为适应网络时代的需要，对现有的政务进行革新完善，对组织结构和业务流程进行重组优化的过程。② 电子政务要求政府通过电子媒体创新政府的管理和服务，为公民提供更方便、更快捷、更公平、更透明的服务；电子技术、网络传媒的发展也使得中国社会正在走向“自媒体”时代，社会公众有更多的机会和更大的能力与政府进行互动、对政府进行监督。信息化手段的充分利用是促进政府职能转型的重要途径。

关键术语

政府职能　“全能型”政府　有限政府　管制型政府　服务型政府　政府职能转变

复习思考题

1. 政府职能的内涵是什么？
2. 西方政府职能理论主要有哪些？
3. 当代中国政府职能经历了怎样的变迁过程？
4. 当代中国“全能型”政府职能模式有哪些特点？
5. 中国政府职能转变的制约因素和推动因素有哪些？
6. 结合实际谈谈你对深化中国政府职能转变途径的认识。

---

① 参见沈荣华：《当前政府职能转变需解决的深层次问题》，见高小平、王俊豪、张学栋主编：《政府职能转变与管理方式创新》，27、30页，北京，人民出版社，2010。

② 参见张锐昕、杨国栋：《电子政务与政府职能转变的逻辑关联》，载《甘肃社会科学》，2012（2）。

当代中国的政府过程

“任何实际运行中的政府，都不仅是一种体制、一个体系，而且还是一个过程。”[①] 利益表达和综合过程、政府决策过程、政策执行过程和监督过程，是政府过程中重要的组成部分。了解和分析这些政府过程，可以发现这些政府过程在当代中国的运行具有鲜明的中国特点，并且在国家政治经济形势不断发生变化的背景下，这些过程一直处于明显的变动之中。政府过程的改革和完善，有赖于政治体制改革的不断深化。

通常所称的政府过程，包含狭义和广义两方面的内容。狭义的政府过程研究仅把政府过程看成社会各利益集团之间相互博弈并参与政治活动的过程；广义的政府过程研究则把政府过程看成政治生活的动态过程，除利益团体、政治社团和政党等组织之外，还包括利益表达和综合、公共决策、政策执行和对政府的监督等活动。这里所指的政府过程，是指广义的政府过程。

重点问题

- 利益表达的主体和渠道
- 利益综合的主体和过程
- 政府决策的一般过程
- 政策执行的环节和手段
- 监督体系的构成和各监督主体的监督过程

第一节 利益表达和综合过程

“当某个集团或个人提出一项政治要求时，政治过程就开始了。这种提出要求的过程

① 朱光磊：《当代中国政府过程》，3版，1页，天津，天津人民出版社，2008。

称为利益表达。”① 利益表达（也称意见表达），是人们对待利益问题的一系列态度和行为的总和。其中包括：人们对社会利益关系和自己利益状况的感受以及对这种感受的公开的情绪流露和语言表述；人们基于自己利益状况向社会公开提出的利益要求；人们对于与自己利益攸关的政策、法律、制度的公开表态以及力图对政府产生影响的各种行为；人们出于维护自身利益的目的而进行的法律诉求；人们借助于各种媒体与合法途径，面对处于利益对立面的人们所进行的公开交涉、谈判或抗争。② 利益表达是政府过程的逻辑起点。

一、利益表达的主体与渠道

（一）利益表达的主体

利益表达的主体，可以是个体，也可以是群体。

利益表达的个体，包括作为一般公民的个人和具有特定法定地位的个人。在西方发达国家，个人作为自身利益的表达者具有持续的重要性，“因为在这些社会里，政府部门规模庞大，个人具有很高的能力和教育水平，这些都可能导致频繁的个人接触活动”③。我国宪法赋予了人民管理国家事务、经济和文化事业以及社会事务的权力，赋予了公民言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，从而也给公民个人的利益表达提供了法律依据。在当代中国从计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中，社会利益分化程度越来越高，个体利益表达也越来越多。这些利益表达多以有关自己和家庭的问题为主，由于历史传统、参与制度和文化素质等因素的影响，作为一般公民的个人充当社会普遍利益表达主体的现象还不普遍。

在我国，具有特定法定地位的利益表达个体，包括中国共产党各级党代会的代表、各级人民代表大会的代表、各级政协委员、各级民主党派代表会议代表、共青团代表会议的代表、职工代表会议的代表等。他们作为党员和特定群体的代表，专门行使利益表达的权力，是更广泛利益主体的“代言表达者”。

在当代中国，更多的利益表达是通过群体的形式来实现的，这些群体表现为不同的形式。首先是制度性的利益表达团体，即属于当代中国政治制度基本组成部分的那些社会团体和政治机构，包括各民主党派，工商联合会，各级总工会，共青团及其他青年、学生组织，妇联，以及中国共产党的地方党委和地方各级政府等。其次是结构性的利益表达团体，即一般性的社会团体，他们虽然不是政治制度的基本部分，但是代表着当代中国社会中的某一方面、某一部分的群众，代表他们进行利益表达，例如文学艺术界联合会、科学技术协会、社会科学界联合会等。

需要指出的是，由于并非所有的个人和群体都拥有相同的资源和能力，无论是利益表达个体还是群体，其利益表达对于决策的影响力都是不同的。在当代中国，有些个人和群体的诉求能够在公共政策中得到体现，如强势的垄断企业的利益诉求；有的则很少或者根

① ［美］阿尔蒙德、鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，199页，上海，上海译文出版社，1987。

② 参见李景鹏：《政府职能与人民利益表达》，载《中共中央党校学报》，2006（3）。

③ ［美］阿尔蒙德、鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，200页，上海，上海译文出版社，1987。

本没有体现，如农民工群体等。

（二）利益表达的渠道

利益表达的关键是利益表达主体能够获得进行表达的渠道或途径。利益表达的渠道大致可以分为制度性渠道和强制性渠道两种。

制度性渠道是指在制度框架内合法的利益表达渠道，其中又可以分为两种方式：一是通过各种政府过程将利益要求逐级传递到决策中枢，包括共产党组织、各种国家机关、各民主党派和半官方的人民团体等；二是利益表达的行动者通过一定的方式直接向决策中枢提出要求，包括投诉、写信、上访等，或者通过大众传媒来表达利益要求。其中，信访制度是当代中国利益表达的一个直接而独特的渠道，通过信访进行的利益表达通常有控告与检举、申诉等。

与制度性渠道相对的是强制性渠道，它是在制度性渠道走不通或不见效，或者是由于某些特殊因素作用的条件下产生的一种非常规性、非制度性的利益表达途径，主要方式是游行、示威、罢工、罢课、集会、骚动、暴乱等。强制性利益表达一般情况下都是非法的，至少是政府所不允许、不提倡的。在当代中国政府过程中，强制性利益表达比较少，但是随着社会利益分化、失衡和冲突现象日益显著，而原有的制度性渠道又难以满足利益表达的需求，非制度性利益表达的数量增加和对政府及社会的负面影响的加剧都难以避免。只有从根本上解决社会群体间的利益矛盾和失衡，并建立更多的制度性利益表达渠道，才能减少强制性利益表达的行为，避免其可能带来的负面效应。①

（三）利益表达过程中的公共危机事件及其应对

当代中国正处于社会转型期，社会结构和利益格局的剧烈变化，公共危机事件频发，而利益表达机制（尤其是社会弱势群体利益表达机制）的缺失是最重要的原因之一。当一些个人或群体正常的利益表达渠道不通畅甚至被封堵，转而采用强制性渠道表达利益诉求时，一旦行为过激，就容易产生危及公共安全和正常社会秩序的情况，成为公共危机事件，造成恶劣的社会影响。

从利益表达的角度，尽量避免和妥善解决利益表达过程中的公共危机事件，除了有赖于进一步规范国内宏观政治、经济和社会秩序以外，需要从以下几方面进行应对：

一是进一步建立健全信息公开机制，确保公民利益表达的基本前提。“知情”是公众进行利益表达的前提。很多公共危机事件之所以发生，就是因为与公众利益密切相关的信息不公开，公众不知情，没有得到通过制度性渠道进行利益表达的机会；当知道自身利益受到损害的时候，他们已经很难选择正常途径进行利益表达，往往诉诸强制性渠道。

二是进一步加强利益表达渠道和制度建设，保障公民利益表达的基本权利。当代中国虽然已经初步建立了比较完善的、多元化的利益表达渠道和制度框架，但是现有的渠道并未完全发挥作用，加上社会转型期各种新利益群体和新矛盾的出现，现有利益表达渠道已不能够满足公民的要求。同时，公民利益表达的法律和制度保障尚不完善，尤其是利益表达客体的职责不够明确，也无法保障公民的利益表达权。因此，必须进一步加强利益表达

---

① 参见胡伟：《政府过程》，193～203页，杭州，浙江人民出版社，1998。

渠道和制度建设，使公民的利益表达诉求通过合法、合理的途径得到解决，从而最大限度地减少破坏性因素，避免利益表达过程中的公共危机事件。

三是摆正政府在利益表达过程中的位置，避免“包办”公众利益表达。在现实生活中，很多公共危机事件所表现出来的社会利益冲突，主要并不表现为各个利益群体之间的直接冲突，往往表现为利益受损的社会群体与政府之间的矛盾和冲突。这主要是政府包办人民群众利益表达的结果。政府包办人民群众的利益表达，往往会在关乎人民群众切身利益的重大问题上形成主体缺位的现象，如环境保护问题。如果政府不让各个利益群体自己表达利益，而是要包办其利益表达，那么当某些群体的利益损失暂时得不到补偿时，它们的不满就不可避免地指向政府。这时，政府便失去了社会代表者或第三方的身份，而成为矛盾的一方；再加上某些政府机关在利益矛盾和冲突中与强势集团有着利益瓜葛，就更难免把政府推到公众的对立面，群众冲击政府部门的公共危机事件就难以避免了。因此，政府应该摆正自己的位置，从包办群众利益表达转变为鼓励并支持群众自己表达利益。这样才能在社会利益矛盾和冲突逐渐尖锐化的情况下，很好地起到控制和调节的作用。①

二、利益综合过程

所谓利益综合，是“将个人或集团的政治要求整合为政治预案的活动”②。“它能够成为一个重要的桥梁，把大批集团和个人分散的利益与资源同得到多数联盟支持的权威性政策的制定连接起来。”③

（一）利益综合的主体

各利益表达主体通过各种渠道表达各自的利益诉求之后，其意见将通过一定主体汇集起来。“所有从事利益表达的集团和组织都可能从事利益综合”，如大型社团性利益集团，“但高度发达的政治体系，通常具有比较专业化的结构来进行利益综合以及动员各种支持所提出的建议的资源。政党通常所从事的就是这些活动”④。政党（尤其是执政党）在利益综合中的作用在当代中国政府过程中尤为典型。不过，政党并非当代中国政府利益综合的唯一主体。

当代中国政府过程中的利益综合主体主要包括几个层次：最高层次是中国共产党的全国代表大会及其所产生的领导机构，由于宪法赋予共产党的政治领导地位和其严密的组织系统和组织联系，这些机构是当代中国政府利益综合的核心主体；次级的利益综合主体包括各级人大、政协、各民主党派、工商联合会、各级总工会、共青团及其他青年与学生组织、妇联，以及中国共产党的地方党委和地方各级政府等，这些主体在进行利益表达的同时，也负责各自所代表的或所辖区域内的那部分社会成员的利益综合；此外还有文学艺术界联合会，科学技术协会，社会科学界、新闻界等社会团体或群体，这些主体通过自己的

---

① 参见李景鹏：《政府职能与人民利益表达》，载《中共中央党校学报》，2006（3）。

② Gabriel A. Almond, *Comparative Politics: A Theoretical Framework*, New York: Pearson Longman Press, 2004, p. 102.

③ [美] 阿尔蒙德、鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，234页，上海，上海译文出版社，1987。

④ 同上书，236、237页。

专业性工作，承担一定的、辅助性的利益综合工作。

（二）利益综合的过程

当代中国利益综合的过程是在中国共产党领导下，通过民主集中制的形式进行的。公民的利益要求，经过居委会、村委会、企事业单位等基层组织的初步综合，汇集到基层党政机关；各级共产党和政府领导机关分工将所辖区域内的社会成员的利益综合之后，向上级党组织和上级政府进行利益表达，直至到达党的最高领导机关；其他利益综合主体的综合结果，也会通过各种渠道汇集到党的宏观利益综合工作中去，最后由中共中央完成利益综合。

第二节　政府决策过程

政府决策过程，就是将社会中各种利益要求经过综合之后，输入政府系统之中，并转化为政策输出的过程。

一、当代中国政府决策的权力结构

（一）政府决策的核心权力结构

当代中国政府决策的核心权力结构包括中国共产党组织、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会、国务院和地方各级人民政府。

中国共产党在当代中国政府决策权力中处于核心地位，党的中央委员会、中央政治局及政治局常委是当代中国最重要的政策制定者。对于一般性决策，中央政治局及其常委会即可做出；对于带有方针路线性的或战略性的重大决策，通常要召开中央全会加以讨论通过；某些特别重大的决策有时还要召开党的全国代表大会或代表会议审议通过。各级党组织分别在各级政府的决策中起到核心和控制作用。

国家生活中重大事项的决策权属于全国人民代表大会；地方各级人民代表大会对于其行政区域内的重大事项具有决策权。但政府决策过程是个复杂的过程，国家权力机关决策权力的行使是这个过程中最后也是最关键的环节，即赋予政府决策方案合法的地位。

国务院和地方各级人民政府是权力机关的执行机关，同时，它们也有权规定行政措施，发布决定和命令。也就是说，除执行功能外，它们还拥有大量行政决策权和行政立法权。

（二）其他国家机关和人民政协对政府决策的影响

国家军委。在当代中国，共产党领导下的军队系统在政府决策中主要起影响作用，其影响力根据时间变化而有所不同，在涉及国防、军事和外交方面的重大决策过程中影响力较大。

国家主席。国家主席的各项职权都必须依据全国人大及其常委会的决定行使，不独立决定国家重大事项。近年来，国家主席在外交决策中的影响有所增加。

人民法院和人民检察院。法院和检察院在政权体系中的功能主要不是决策，而是执行。其对一些具体案件的审理、判决和提出的建议，有时也会间接影响政府决策。

人民政协。人民政协虽然不是法律规定的国家机构，但实际上具有某种国家政权机关的功能，它与人大会议讨论的问题相近，重大决策和人事安排在人大付诸表决前一般会经过政协会议或常委会讨论。但政协会议没有人大会议所具有的决策权、任免权和表决权。人民政协的主要功能是通过利益表达和利益综合对政府决策施加影响。

二、当代中国政府决策的一般过程

政策形成涉及三个方面的问题："公共问题是怎样引起决策者注意的？解决特定问题的政策意见是怎样形成的？某一建议是怎样从相互匹敌的可供选择的政策方案中被选中的？"[①] 加上政策的合法化，政府决策的一般过程包括政策议程的建立、政策方案规划（包括设计和选择）以及政策合法化。

（一）政策议程的建立

社会各界向政府提出的大量需要采取行动的要求，只有少数能够受到政策制定者的关注，并感到必须加以处理，从而提上议事日程。政策议程就是将政策问题提上政府议事日程，纳入决策领域的过程。

政策议程可以分为公众议程与正式议程（政府议程）两类。公众议程是指某一公共问题引发公众的广泛关注和议论，从而建立政策议程的过程；政府议程是指由于政府决策者积极关心或密切注意，使特定的社会问题进入政策议程的过程。在实际决策过程中，两者往往同时发生作用。不过，当代中国绝大多数决策都是通过政府议程做出的，公众议程的建立还比较困难，随着民主政治的发展和网络等利益表达渠道的拓展丰富，公众议程有日益增加的趋势。

当代中国政府政策议程最主要的创始因素是政治领袖和权力精英，此外还有政治组织、人民代表大会和政治协商会议、行政人员、专家学者、突发事件和危机事件、公众和大众传媒等。

当代中国关系到全局性、长远性和根本性的决策，一般都是由党的领袖创始的。大多数较为次要和一些微观的政策议程，则往往是由相关领域的权力精英（中国共产党的领导人或者党外较有影响力的人物）创始的。人大代表和政协委员对政策议程建立的影响力正在不断加大，他们可以通过提出议案、提案、建议等，使其所关注的社会问题受到政府重视，从而有可能列入政策议程。某些政治组织（政党、工会、妇联和青年组织）提出的社会问题，也比较容易引起政府和全社会的关注，被列入政策议程。

除了上述国家领导人和组织之外，国家行政机关工作人员和专家学者也是当代中国政策议程建立的重要推动因素。国家机关的工作人员在执行政策以及处理公务的过程中，接触范围较广，掌握信息较多，能够发现与原有政策相关的新问题，因而有机会将之纳入政策议程。而专家学者们在各自的专业领域中，通过研究能够发现某些重要问题，并凭借其专长做出关于社会发展趋势等的科学预测，所取得的重大科研成果也可以通过各种渠道列入政策议程。在注重科学决策和民主决策的当代中国，专家学者对政策议程创立的促进作用正越来越多地显示出来。

---

① ［美］詹姆斯·E. 安德森：《公共决策》，65页，北京，华夏出版社，1990。

突发事件和危机事件也是政策议程的创始因素，这类事件的发生往往会立刻把相关问题提上政府的议事日程（甚至是首要议程），通过突发事件和危机事件，也可以促成政策议程的形成。

公众和大众传媒同样是当代中国建立政策议程的积极因素。公众一般的利益表达和利益综合并不一定能够导致政策议程的建立。然而如果民意的反映相当广泛或强烈，已构成一种社会现象，则往往就会进入政策议程，如物价问题、腐败问题、国有企业大量职工下岗问题等。当代中国的传媒具有很强的政治性，它可以把本来不引人注意的问题或暴露不多的问题迅速放大，从而引起广大民众和决策者的关注，使之成为政策议程。随着中国大众传媒的迅速发展，传媒作为政策议程创始因素的作用还将得到更多的体现。

以上政策议程的创始因素，有时单独发挥作用，有时同时发挥作用。在实际决策过程中，往往难以完全区分。①

（二）政策方案规划

政策问题一旦被提上议事日程，就要进行分析研究并提出解决方法，即进行方案规划，基本内容是方案设计和方案择优。政策方案规划既是一种研究活动，要借助专家学者的力量，遵循科学的原则、手段和方法来进行；又是一种政治行为，因为它涉及人们之间的利益调节和分配，规划参与者之间也会因利益、价值观和信仰不同而相互影响和制约。

政策方案规划需要遵循信息完备、系统协调、科学预测、现实可行、民主参与、稳定可调等基本原则。在这些原则的基础上，当代中国政府的政策方案规划有其自身的特点。例如，在获取信息方面，中国政府强调坚持调查研究，全面地了解客观情况，如实地把握客观规律，在调查研究的基础上做出方案规划。在民主参与方面，中国共产党很早就提倡“从群众中来，到群众中去”，通过反复沟通、实践、修正，使基层群众的意见、要求、利益得以反映到党的各项决策中来；强调坚持民主集中制，即民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。但是，群众路线在新中国成立以后却没有得到很好的发扬，而且由于政府决策中自上而下的集权式决策模式占主导地位，在以往的政策方案规划过程中，过多地强调了集中，公众参与非常有限，经常是采取先定案再沟通的方式，给后期的政策执行造成很大困难。党的十六大以后，决策过程中的公众参与受到了很大的重视，随着当代中国民主政治的不断发展，政策方案规划中的公众参与原则也将得到更大程度的应用。

（三）政策合法化

政策方案经过一定的形式转变成正式的政策而具有合法性，才能得到社会的认同和遵循。所谓政策合法化，是指法定主体为使政策方案获得合法地位而依照法定权限和程序所实施的一系列审查、通过、批准、签署和颁布政策的行为过程。所有的政策，包括中央政策和地方政策、法律和其他形式的政策，都有其合法化的过程。

在当代中国历史上，政策合法化形式主要有两种，一是领导人个人“指示”，二是通过法定的机构和规范的程序审议。改革开放以来，随着国家政治生活的逐步正常化、法制

---

① 参见胡伟：《政府过程》，236～242页，杭州，浙江人民出版社，1998；陈振明：《政策科学——公共政策分析导论》，210页，北京，中国人民大学出版社，2003。

化，法律和民主的机构程序代替了由领导人个人权威和指示来使政策合法化的做法。

当前，中国政策合法化的主体和程序主要是：第一，全国人民代表大会及其常务委员会。这是最具权威性的法定政策合法化机构，其他各级人大及其常委会在其行政区域内也具有相应的职权。第二，中国共产党的中央和各级党委。作为唯一的执政党，实际上共产党的各种高层会议所通过的决定，就具有公共政策的性质，而且往往是最基本和核心的政策。中国共产党的全国代表大会、中央全会、政治局会议、政治局常委会议和书记处会议等，是重要的政策合法化途径。第三，国家主席。根据宪法赋予的权利，国家主席根据全国人大及其常委会的决定，向社会公布法律，发布特赦令、动员令，宣布进入战争状态，批准和废除与外国缔结的条约和重要协定等。第四，国务院和各级地方政府。它们所制定的政策一般比较具体，涉及范围较小，政府的全体会议和常务会议是政策合法化的常规渠道。

需要指出的是，政策的内容、形式和效力范围等不同，政策合法化的主体和程序也就不完全相同，如限制公民人身自由的政策，必须由全国人大依照立法程序使之合法化。同一国家机关，不同的政策也可能有不同的合法化程序，如国务院制定重大政策，应由国务院常务会议或全体会议讨论决定后由国务院总理签署发布；而一般性政策，国务院总理有权直接签署发布。政策合法化的程序虽然不尽一致，但有共同的标准，即要符合法律规定，有基本的步骤，即包括审查、通过、批准、签署和颁布政策等一系列行为过程。

在当代中国，相对于政策议程的建立和方案规划，政策合法化似乎是较次要的环节。这并非其本身不重要，而是由于中国的政策合法化通常只是一种形式，而且社会公众对于这种形式也并不那么看重。但事实上，政策合法化在政策过程中占有举足轻重的地位，在实践上也具有重要意义。它不仅是政策制定过程的重要阶段和政策执行的前提，是决策民主化、科学化和法制化的具体体现，也是当代中国依法治国、以法治取代人治的需要。①

第三节　政策执行过程

政策执行是一个动态的过程，“它是政策执行者通过建立组织机构，运用各种政策资源，采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种行动，将政策观念形态的内容转化为实际效果，从而实现既定政策目标的活动过程”②。

一、政策的执行主体

在当代中国，国务院和地方各级人民政府是法定的执行机关，也是政策的主要执行机构。“而与此同时，各级共产党组织也具有政策执行功能，它表现为共产党组织在进行政策制定以后，继而控制和参与这些政策的实施，或是取代政府机关直接行使执行功能，或是通过行政决策干预政府机关的执行活动，或是与政府部门一起履行执行功能。”③ 从 20

① 参见陈振明：《政策科学——公共政策分析导论》，228～230 页，北京，中国人民大学出版社，2003。

② 同上书，260 页。

③ 胡伟：《政府过程》，292 页，杭州，浙江人民出版社，1998。

世纪80年代中期以来，随着党政分开的逐步推进，中共中央和各级地方党委已经开始把政策的执行权交还给了政府。不过，由于各级党委对同级政府、同级人民团体都是政治领导关系，而且党的各职能部门都在工作指导、干部任用上制约着本工作领域各项事业和相应的人员、机构，因此党内的执行系统在当代中国政府过程中实际上起着“政治框架”和“传动器”的作用，即在政治领导的框架内，共产党把各项重要决策通过各种传动装置传输给行政机关、干部群众，由他们去执行政策。

中国共产党党内的执行系统主要包括“一个中心”（中共中央的几套领导班子）和“四大方面”：中共中央的职能部门（组织部、宣传部、统战部、对外联络部）、办事机构（中共中央办公厅），地方党的组织系统，主要人民团体系统（中华全国总工会、中国共产主义青年团、中华全国妇女联合会），国家机关和直属单位的党委、党组。①

二、政策执行的环节和手段

（一）政策执行的环节

政策执行过程主要包括政策宣传、政策分解、物质准备、组织准备、政策实验、政策全面实施、政策协调与监控等环节。②

政策宣传是政策执行过程的起始环节。要使政策得到有效执行，必须首先统一人们的思想认识：一方面，政策执行者只有在对政策的意图和政策实施的具体措施有一个明确认识和充分了解的情况下，才有可能积极主动地执行政策；另一方面，政策对象只有知晓了政策，才能理解并自觉地接受和服从政策。政策宣传就是统一人们思想认识的一个有效手段。在当代中国政府政策执行的过程中，政策宣传一直备受重视和强化，通过党政会议和各种大众传媒进行的政策“传达”，是政策宣传的主要方式。

政策分解就是通常所说的制订计划。一般来说，一项政策往往只是指出实现政策目标的基本方向，比较笼统和抽象。要使政策执行顺利进行，就必须在这些基本原则指导之下，对总体目标进行分解，编制出政策执行活动的行动路线。政策分解要遵循客观性、适应性和一致性等原则。在当代中国政府政策执行的过程中，政策分解的这些原则有时并未得到很好的遵循，主观臆断、缺乏弹性等问题屡见不鲜。更为显著的问题是，上下级的政策目标常常未能保持一致，“上有政策、下有对策”的情况长期存在。

物质准备主要是指执行政策所必需的财力（经费）和必要的物力（设备）两方面的准备。执行者应根据政策执行活动中的各项开支，本着既能保证执行活动正常开展，又坚持勤俭节约的原则编制预算，配置设备；预算必须报经有关部门批准后才能执行。在当代中国，一方面一些政策的执行经费不到位，导致政策目标难以实现（如教育、环保方面的政策）；另一方面，物质准备缺乏必要的财政监督，浪费现象时有发生。

组织准备工作是政策具体贯彻落实的保障机制，组织功能的发挥情况直接决定着政策目标的实现程度。组织准备工作包括解决组织形式问题，建立精干高效的组织机构、配备胜任称职的领导者和一般的政策执行人员，制定必要的规章制度，使人力、物力、财力得

---

① 参见朱光磊：《当代中国政府过程》，3版，132～133页，天津，天津人民出版社，2008。

② 参见陈振明：《政策科学——公共政策分析导论》，263页，北京，中国人民大学出版社，2003。

到最合理的利用。在当代中国，“每遇一项重大决策的实施工作都要成立‘领导小组’之类的机构，似乎已成为惯例”①。

政策实验是政策执行过程中的重要步骤。政策实验既可以验证政策，又可以为政策的全面实施积累经验。由于中国正处于改革开放的进程中，很多政策措施都是没有先例的，政府政策执行中非常重视政策实验，即“试点”，很多政策，尤其是那些涉及全局关系的重大政策，都是先在个别地方进行实验后，总结经验教训，然后才推广开来的。

政策的全面实施是政策实施过程中操作性、程序性最强，涉及面最具体、最广泛的一个环节，在中国这一阶段通常被称为“全面铺开”。全面实施政策要求严格遵循政策执行的基本原则，充分发挥政策执行的功能要素，以保证政策目标的圆满实现。

政策的协调与监控贯穿于政策实施全过程。协调工作做好了，才能保证执行活动的同步与和谐，才能提高工作效率。当代中国政策执行中的协调方式主要有两种，“一是经常性地召开协调会议；二是运用领导人的个人影响，在领导人和有关骨干之间进行非正式协调”②。监控是政策实施过程的保障环节。在实际的政策实施过程中，由于政策执行者认识上的差异等原因，常常出现对政策理解的失当，或者由于政策制定者与执行者之间存在的利益差别的影响，往往会使政策执行活动偏离政策目标，因而必须对整个实施过程加强监督和控制，以保证政策的全面贯彻和落实。当代中国政策执行中的监控，主要是由人大及其常委会、党的组织和上级政府等来进行的。

（二）政策执行的手段

政策执行手段是指政策执行机关及其执行者为完成一定政策任务、达到一定政策目标而采取的各种措施和方法。政策执行手段主要有行政手段、法律手段、经济手段和思想诱导手段等。③

行政手段是指依靠行政组织的权威，采用行政命令、指示、规定及规章制度等行政方式，按照行政系统、行政层次和行政区划来实施政策的方法。行政手段具有权威性、强制性、对象的有限性和时效性。在政策执行中使用行政手段容易做到协调统一、令行禁止。但行政手段对上级机关的要求甚高，上级如有失误将会导致连锁反应。另外，执行过程中的无偿性和下级的被动地位都不利于充分发挥下级的积极性和创造性。行政手段曾经是中国政府政策执行的主要手段，目前正逐步把它限制在一定的范围内。

法律手段是指通过各种法律、法令、法规、司法、规范和仲裁工作，特别是通过行政立法和司法方式来调整政策执行活动中各种关系的方法。法律手段具有权威性、强制性、稳定性和规范性的特点。运用法律手段，能够消除阻碍政策目标实现的各种干扰，保障政策执行活动有法可依、有章可循，从而有利于政策的顺利实施。法律手段使用的范围比较广泛，尤其适用于解决那些共性的问题。随着中国法治进程的发展，法律手段在政策执行中的运用将越来越多。

经济手段是指根据客观经济规律和物质利益原则，利用各种经济杠杆，调节政策执行

---

① 朱光磊：《当代中国政府过程》，3版，153页，天津，天津人民出版社，2008。

② 同上书，154页。

③ 参见陈振明：《政策科学——公共政策分析导论》，266～269页，北京，中国人民大学出版社，2003。

过程中各种不同经济利益之间的关系，以促进政策顺利实施的方法。经济手段运用价格、工资、利润、利息、税收、资金、罚款以及经济责任、经济合同等来组织、调节和影响政策执行者和政策对象的活动。经济手段具有间接性和有偿性，影响面也比较大。改革开放以来，特别是建立社会主义市场经济体制的目标确定之后，中国政府开始广泛地采用经济手段来执行政策。

思想诱导手段是一种以人为中心的人本主义管理方法，它通过运用非强制性手段，如制造舆论、说服教育、协商对话等，诱使政策执行者和政策对象自觉自愿地去贯彻执行政策，而不从事与政策相违背的活动。这样不仅可以节省许多人力物力，更主要的是执行者的行为是出自心悦诚服的自觉自愿，因而能够牢固而持久。

采用强制执行与说服教育相统一的执行手段是中国政策执行过程中的特点。需要注意的是，政策执行手段只是促进政策执行，以实现政策目标的途径，但是如果政策本身不科学、不合理，遭到政策对象的抵制，那么采取任何手段恐怕都是徒劳的，甚至反而会造成社会不安定。政策制定过程中的广泛参与和达成共识可以从根本上大大提高政策的执行效能，保证政策目标的预期实现。

第四节　政府监督过程

在现代社会，基于民众对民主政治、对现代国家管理和对国家权力潜在危险性的深刻认识，国家监督制度受到高度重视，被视为国家的免疫系统。[①] 政府过程中的监督，是为了保证政府职权在合法、正当的范围内运行，而对政府机关及其工作人员进行的监察、督导、检查、控制、督促和纠偏等各种活动。

一、当代中国监督体系的构成

在一定社会中，享有对政府进行监督的权力的所有主体之和，构成该社会政府过程中的监督体系。[②] 当代中国政府监督体系的形成和完善经过了曲折发展的过程。

（一）专门监督机关设置的历史演变

专门的政府监督机关，是中国政府监督体系的重要组成部分，主要包括行政系统内部的监察、审计机关和行使检察权的检察机关。此外，由于中国共产党在国内政治体制中的特殊地位，党内监督机关也是政府监督过程中非常重要的专门机关。

1. 监察机关的历史演变

（1）建立阶段。1949 年 9 月，第一届全国政协会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，其中第 19 条规定："在县市以上的各级人民政府内，设人民监察机关，以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责，并纠举其中之违法失职的机关和人员。"同时通过的《中央人民政府组织法》中规定，政务院下设人民监察委员会，作为四大委员会之一，"负责监察政府机关和公务人员是否履行其职责"，其地位高于政务院各部。1950

① 参见蔡定剑：《国家监督制度》，6 页，北京，法制出版社，1991。

② 参见朱光磊：《当代中国政府过程》，3 版，188 页，天津，天津人民出版社，2008。

年 10 月，《政务院人民监察委员会试行组织条例》颁布，其中对人民监察委员会的任务、职权、监督方式等方面做了具体规定。其中，政务院人民监察委员会的任务是：监察全国各级国家机关和各种公务人员是否违反国家政策、法律、法令或损害人民及国家之利益，并纠举其中之违法失职的机关和人员；指导全国各级监察机关之监察工作，颁布决议和命令，并审查其执行；接受及处理人民和人民团体对各级国家机关及各类公务人员违法失职行为的控告。

与此同时，地方各级人民监察委员会也相继成立。地方各级人民监察委员会均受所在地人民政府的领导及上级监察机关的指导。此外，1951 年 9 月起，在政务院财政经济委员会所属的财政部、贸易部、重工业部等七个部门内，以及省（市）以上各级政府财政机关及国营财经企业部门内，也陆续设置了监察机构。①

（2）调整阶段。1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议通过《国务院组织法》，决定设立中华人民共和国监察部，取代原人民监察委员会。1955 年 11 月，国务院常务会议批准了《监察部组织简则》，规定监察部的职责是维护国家纪律，贯彻政策法令，保护国家财产，对国务院各部门、地方各级国家行政机关、国营企业、公私合营企业、合作社实施监督。根据当时国家政权建设和经济建设的需要，监察部拥有比之前的人民监察委员会更为广泛的监督权。在此期间，地方政府监察部门也进行了适当调整。

（3）取消阶段。监察机关对维护政纪国法、保持国家行政机关工作人员的廉洁和提高行政效能起到了极其重要的作用，但同时也存在职责不清、监察范围太宽、管得太细等问题。1959 年，受到当时极左思潮和过分强调党的一元化领导的思想的影响，国家监察部被撤销。

（4）恢复确立和发展阶段。1986 年 11 月 27 日，第六届全国人大常委会第十八次会议通过了《关于设立中华人民共和国监察部的决定》，1987 年监察部重新组建，到 1988 年，各省级人民政府的监察厅（局）相继成立，地、县两级人民政府的监察机关也在此基础上建立起来。新监察机关不是对 20 世纪 50 年代末被撤销的行政监察机关的简单重建，而是依据改革开放的新形势，对监督对象、监督职责、监督权限、领导体制等方面都赋予了新的内容。如监督对象更加集中，主要是对国家行政机关及其工作人员进行监督。在职责权限上，国家行政监察机关除有检查权、调查权和建议权之外，还具有处分权，可以对国家行政机关工作人员和行政机关任命的其他人员处以记大过以下的行政处分。

1993 年 1 月，为了避免党的纪律检查机关和行政监察机关工作的交叉和重复，理顺关系，形成合力，根据中共中央、国务院的决定，中央纪委、监察部开始合署办公，实行“一套工作机构履行党的纪律检查和行政监督两项职能”的体制。地方各级党的纪检部门和政府检查机构也改革形成了相同的体制。

2. 检察机关的历史演变

1949 年，《中央人民政府组织法》规定，中央成立人民政府委员会，下设政务院、最

① 参见王建芹：《中国行政监察教程》，87～88 页，北京，中国方正出版社，1997。

高人民法院、最高人民检察署、人民革命军事委员会等四个机关。最高人民检察署是国家的最高检察机关，“对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律，负最高的检察责任”。1951 年 9 月，中央人民政府发布《各级地方人民检察署组织通则》，各地方人民检察署陆续建立。

1954 年《宪法》规定：“中华人民共和国最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律，行使检察权。地方各级人民检察院和专门人民检察院，依照法律规定的范围行使检察权。”最高人民检察署变更为最高人民检察院，同时各级人民检察署也正式更改为人民检察院。

从 1957 年到 1966 年，人民检察院受到当时政治环境的影响，检察职能难以履行。1968 年 12 月 11 日，最高人民检察院、最高人民法院、内务部军代表、公安部领导小组联合向毛泽东、党中央写了《关于撤销高检院、内务部、内务办三个单位，公安部、高法院留下少数人的请求报告》，被批准执行。1975 年《宪法》则在检察机关名存实亡基础上明确取消了检察机关，规定检察机关的职权由各级公安机关行使。

1978 年，第五届全国人民代表大会第一次会议决定重建人民检察院，当年修订的《宪法》也明确规定重新设置人民检察院，并确定其根本职能是法律监督。

3. 党内监督机关的历史演变

1927 年，中国共产党在第三次修改党章时，就专设了“监察委员会”一章。在新中国成立前，党内就设置了纪检机构。1949 年 11 月，中共中央做出了《关于成立中央及各级党的纪律检查机关的决定》，成立了中央纪律检查委员会，并相继在县以上各级党委成立了纪律检查委员会。1954 年 3 月，党的全国代表会议做出了《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》。

受到政治因素的影响，1969 年，中共九大通过的党章中删掉了有关纪律检查的规定。1977 年，党的十一大恢复了党内纪律检查的原则；1978 年，党的十一届三中全会设立中共中央纪律检查委员会。1993 年，中国共产党的纪律检查机关与监察机关合署办公。

2016 年 10 月 27 日，《中国共产党党内监督条例》颁布实施。该条例在监督重点和监督内容上继承了 2004 年颁布的《中国共产党党内监督条例（试行）》的有益经验。同时，新条例要求建立党中央统一领导、党委（党组）全面监督、纪律检查机关专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督和党员民主监督的党内监督体系，整合中央组织、党委（党组）、纪律检查机关、基层党组织和党员等四类监督主体的监督职责以及相应监督制度。这些变化体现了党的十八大以来党中央推进全面从严治党、强化党内监督的时代要求。

4. 审计机关的设立

审计监督是对政府财政经济行为的监督。中华人民共和国成立后，在很长的一段时间里，审计没有单独建制。从新中国成立到 20 世纪 50 年代，审计监督职能是分散于财政、财务和监察工作之中的。1982 年《宪法》第 91 条规定，“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督”，“审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，不

受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”。第109条规定：“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。”这是中华人民共和国成立后历次公布的宪法中第一次确立审计监督制度和审计机关的法律地位。

1983年9月，中华人民共和国审计署正式成立。此前在1982年8月23日和1983年3月8日，国务院向各省、自治区、直辖市人民政府分别发出《关于建立审计机关的通知》和《关于地方各级审计机关设置和人员编制问题的通知》，在国家审计署成立之前，全国已有24个省、自治区、直辖市成立了审计局。

（二）监督体系的基本构成

经过近40年的曲折发展，到20世纪80年代中期，包括上述专门监督机关在内的比较健全的当代中国政府监督体系基本形成，并在之后得到了进一步的完善。从监督主体的角度来看，政府监督体系的基本构成包括：

第一，人大及其常委会的监督。全国人民代表大会是我国最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，全国人大常委会和地方各级人大常委会是全国人大和地方各级人大的常设机关。人大及其常委会的监督，是监督体系中最高层次的监督，是具有法律效力的监督。①

第二，政治监督，包括执政的中国共产党的监督和中国人民政治协商会议的监督。在当代中国，中国共产党的政治领导地位使得中国共产党的监督成为中国最高层次的政治监督。中国人民政治协商会议是中国共产党领导下的多党合作的组织形式，人民政协的监督，是指包括民主党派、无党派民主人士、人民团体、少数民族人士和各界爱国人士在内的政协组织，就宪法和法律的实施、国家大政方针、重要人事安排以及人民群众关心的重大问题，提出建议、批评和检查。

第三，行政监督，即行政系统内部的监督。包括一般行政监督，监察机关、审计机关等专门监督机构的监督。

第四，检察监督，即各级人民检察院进行的监督。

第五，法院监督，即各级人民法院通过审判进行的监督。

第六，社会监督，包括公民、人民团体和群众组织、新闻媒体等的监督。

二、监督过程的实施

（一）人民代表大会的监督过程

按照《宪法》和《各级人民代表大会常务委员会监督法》的规定，人大及其常委会的监督可以分为法律监督、工作监督和人事监督。②

1. 法律监督

法律监督，主要是指人大及其常委会对政府③执行宪法、法律、法规的行为的监督，

① 参见高咏沂等：《论依法治国中的人大监督权威》，载《人大研究》，1998（10）。

② 参见尹世洪、朱开杨主编：《人民代表大会制度发展史》，323页，南昌，江西人民出版社，2002。

③ 除政府外，人大及其常委会的监督对象还包括法院、检察院以及下一级人大及其常委会。

以及对规范性文件是否符合宪法和法律规定所进行的监督。根据宪法和法律的规定，全国人大和全国人大常委会有权监督宪法的实施；各级人大及其常委会有权对有关法律、法规在本行政区域内的实施情况进行检查，对所检查的法律、法规实施情况进行评价，提出执法中存在的问题和改进执法工作的建议；县级以上地方各级人民代表大会常务委员会有权审查、撤销本级人民政府发布的不适当的决定、命令，包括超越法定权限，限制或者剥夺公民、法人和其他组织的合法权利，或者增加公民、法人和其他组织的义务，以及同法律、法规规定相抵触等情况。

2. 工作监督

工作监督，是指人大及其常委会对本级政府执行国家的方针、政策和上级或本级人大及其常委会决议、决定等工作进行了解、调查、批评或纠正。人大及其常委会通过听取和审议人民政府的专项工作报告，审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展计划、预算的执行情况报告，听取和审议审计工作报告，以及询问和质询、特定问题调查等形式进行工作监督。

3. 人事监督

人事监督，是指人大及其常委会有权罢免、撤销由它选举、决定任命的国家机关组成人员的职务。罢免，是人民代表大会免除违法或失职的国家机关领导人职务的方式，罢免的对象是由它选举的国家机关领导人；撤职，是人大常委会免除由它任命的违法失职的国家机关组成人员职务的方式。此外，对由其选举和任命的、有轻微过错，或能力不佳、工作不称职的国家机关工作人员，人大及其常委会还可以通过免职和接受辞职的方式进行监督。①

（二）政治监督的过程

1. 中国共产党的监督

作为当代中国最高层次的政治监督，一方面，中国共产党通过其政治领导的地位，通过法制建设、政策约束和干部调配等程序，监督各个国家机关的决策和施行是否符合党的基本路线及方针政策②；另一方面，由于政府的高级官员大多由党员担任，党在各级政府中设有党的组织，因而党的内部监督也直接作用于政府的各级机构和政府机构中的党员，从而实现对政府的监督。

《中国共产党党内监督条例》规定了十项监督内容，即遵守党章党规和宪法法律情况，维护党中央集中领导情况，坚持民主集中制和严肃党内政治生活情况，落实全面从严治党责任情况，落实中央八项规定精神情况，干部选拔任用情况，廉洁自律、秉公用权情况，完成党中央和上级党组织部署的任务情况。

2. 人民政协的监督

中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。其中，民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行，国家机关及其工作人员的工作等，通过提出意见、建议和批评进行的政

① 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，4版，329～330页，北京，法律出版社，2003。

② 参见朱光磊：《当代中国政府过程》，3版，196～197页，天津，天津人民出版社，2008。

治监督。

民主监督的主要形式有：政协全体会议、常委会议、主席会议向党委和政府提出建议案；各专门委员会提出建议或有关报告；委员视察、委员提案、委员举报、大会发言、反映社情民意或以其他形式提出批评和建议；参加党委和政府有关部门组织的调查和检查活动；政协委员应邀担任司法机关和政府部门特约监督人员等。①

（三）行政监督的过程

1. 一般行政监督

一般行政监督是指根据行政隶属关系，上级行政机关与下级行政机关之间、各级人民政府对所属工作部门进行的监督，以及政府所属部门之间的监督。根据宪法和法律的规定，地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关；地方各级人民政府中，上级人民政府对下级人民政府进行领导和监督。监督的方式主要有：要求下级政府报告工作，行政执法监督检查，审查批准，备案，行政复议，惩戒，等等。同时，按照民主集中制的原则，下级政府也可以对上级政府提出批评和建议。此外，政府各个职能部门之间也可以通过日常工作进行相互监督，例如财政部门对其他政府部门实行的财务监督等。

2. 行政监察

监察机关的监督称为行政监察。根据《行政监察法》和《行政监察法实施条例》的规定，监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依法对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员（指企业、事业单位、社会团体中由国家行政机关以委任、派遣等形式任命的人员），以及法律、法规授权的具有公共事务管理职能的组织及其从事公务的人员和国家行政机关依法委托从事公共事务管理活动的组织及其从事公务的人员实施监察，监察内容包括监察对象的执法、廉政、效能情况。

监察机关在行政监察的过程中有权对监察事项涉及的单位和个人进行查询，责令被监察的部门和人员停止违反法律、法规和行政纪律的行为。监察机关的领导人员可以列席本级人民政府的有关会议，监察人员可以列席被监察部门与监察事项有关的会议。监察机关根据检查、调查结果，可以做出监察决定或者提出监察建议；监察机关依法做出的监察决定，有关部门和人员应当执行。监察机关依法提出的监察建议，有关部门无正当理由的，应当采纳。

3. 审计监督

根据《宪法》和《审计法》的规定，国家实行审计监督制度。国务院和县级以上地方人民政府设立审计机关，审计机关对本级各部门（含直属单位）和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况进行审计监督；国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支，国有的金融机构和企业事业组织的财务收支等，都应按照法律规定接受审计监督。国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告，并将审计工作报告中所指出问题的纠正情况和处理结果向本级人民代表大会常务委员会报告。

审计机关的审计程序主要包括：

---

① 参见《中国政协的主要职能》，见 http://www.rmzxb.com.cn/zxxs/zxxy/2014/02/12/3407.shtml，2014-02-12。

（1）审计计划。审计机关根据审计项目计划确定的审计事项组成审计组，并在实施审计三日前，向被审计单位送达审计通知书；遇有特殊情况，经本级人民政府批准，审计机关可以直接持审计通知书实施审计。

（2）审查和调查。审计人员通过审查会计凭证、会计账簿、财务会计报告，查阅与审计事项有关的文件、资料，检查现金、实物、有价证券，向有关单位和个人调查等方式进行审计，并取得证明材料。审计组对审计事项实施审计后，将审计组的审计报告和被审计对象的书面意见一并报送审计机关。

（3）提出审计报告，做出审计决定。审计机关按照审计署规定的程序对审计组的审计报告进行审议，并对被审计对象对审计组的审计报告提出的意见一并研究后，提出审计机关的审计报告；对违反国家规定的财政收支、财务收支行为，依法应当给予处理、处罚的，在法定职权范围内做出审计决定或者向有关主管机关提出处理、处罚的意见。

（4）送达审计报告和决定。审计机关将审计机关的审计报告和审计决定送达被审计单位和有关主管机关、单位。审计决定自送达之日起生效。

（四）检察院的监督过程

根据宪法和法律的规定，中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。不过，各级人民检察院行使的法律监督权实际上不是对一般违法行为的监督，而只是对司法机关的监督，监督司法机关及其工作人员在司法活动中的行为是否合法。[①] 检察监督的内容和程序主要包括：

1. 侦查监督

检察机关对于公安机关侦查的案件进行审查，决定是否逮捕、起诉或者免予起诉；对于公安机关的侦查活动是否合法，实行监督。对于主要犯罪事实不清、证据不足的，可以退回公安机关补充侦查。人民检察院发现公安机关的侦查活动有违法情况时，通知公安机关予以纠正。

2. 审判监督

人民检察院对于人民法院的审判活动是否合法实行监督。地方各级人民检察院对于本级人民法院第一审案件的判决和裁定，认为有错误时，应当按照上诉程序提出抗诉；最高人民检察院对于各级人民法院已经发生法律效力的判决和裁定，上级人民检察院对于下级人民法院已经发生法律效力的判决和裁定，如果发现确有错误，应当按照审判监督程序提出抗诉。

3. 执行监督

人民检察院对于刑事案件判决、裁定的执行和监狱、看守所、劳动改造机关的活动是否合法实行监督。发现刑事判决、裁定的执行有违法情况时，通知执行机关予以纠正；发现监狱、看守所、劳动改造机关的活动有违法情况时，通知主管机关予以纠正。

（五）法院的监督过程

按照宪法和法律的规定，中华人民共和国人民法院是国家的审判机关，人民法院对于政府的监督，是通过依法审理与国家行政机关及其工作人员有关的行政诉讼案件、刑事案

---

① 参见蔡定剑：《国家监督制度》，226～229页，北京，法制出版社，1991。

件、民事案件和经济案件等各类案件，以裁定和判决的方式，处理国家行政机关及其工作人员与职务相关的违法犯罪行为来实现的，可以说是一种间接监督。

此外，人民法院在审判工作中，还可以向政府部门提出司法建议，以预防纠纷和犯罪的发生为目的，针对案件中有关单位和管理部门在制度上、工作上所存在的问题，建议其健全规章制度，改进行政管理。司法建议并非人民法院的法定职权，不具有法律效力。

（六）社会监督的过程

社会监督，是公民个人、群体和新闻媒体对政府机关及其工作人员履行职能的相关行为进行监督。

1. 公民个人的监督

公民个人对政府的监督，是依法进行的监督。《宪法》规定，中华人民共和国的一切权力属于人民；人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务；全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。《宪法》还专门规定："中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。""对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。""由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。"由此可见，公民对政府的监督是宪法赋予的权利，监督的形式可以是批评、建议、申诉、控告或检举。

2. 社会团体和社会组织的监督

社会团体和社会组织对政府的监督，是公民以群体的形式进行的社会监督。其中，社会团体主要包括工会、共青团、妇联等半官方的人民团体，它们进行监督的渠道主要有两种：按照中共的领导介入政治监督；独立地或者与其他团体合作开展监督活动。社会组织主要包括基层群众组织（村民委员会、居民委员会、单位职工代表大会等）和专业协会（如消费者协会）、行业协会（如律师协会）等，前者进行监督的途径是通过召开会议、保障群众的民主参与权和管理权，实现监督权的行使；后者则通过向国家机关提出批评、建议、信息披露等，实现对政府的监督。

3. 新闻媒体的监督

新闻媒体的监督，是指报纸、刊物、广播、电视、网络等新闻媒体，通过公开报道政府活动信息、公开反映公众意见和曝光政府部门及其工作人员的错误、不良行为等形式，形成社会舆论，实现对政府部门及其工作人员的监督。

在中国，新闻媒体要受中国共产党的领导或检查，这一方面使得新闻媒体对监督职责的行使比较慎重，因此监督力度不够；另一方面，新闻监督与政治监督的密切关系，也使得被监督对象十分惧怕这种监督形式，新闻媒体的监督往往能够起到其他监督手段达不到的监督效果。①

---

① 参见朱光磊：《当代中国政府过程》，3版，206页，天津，天津人民出版社，2008。

三、监督过程的完善

中国政府监督体系虽然已经比较完整，但是从实际情况来看，还存在监督不力、效果不佳等问题，需要对各主体的监督过程做进一步的完善，以期形成监督合力，提高对政府监督的效果。

（一）加强和改善人民代表大会的监督

1982 年《宪法》颁布以来，人大的监督工作得到了实质性的加强，但仍然存在三个主要问题：一是对人大监督的地位和作用认识不到位。很多党政干部，不重视、不愿意接受人大的监督；在实际政治运行中，人大这一权力机关的地位往往不如同级“一府两院”和党委。二是“党政不分”的领导体制，导致人大的监督难以实施。人大要服从党委的领导，而在党政不分的体制下，党委和党的领导人又直接决定国家行政甚至司法事务，如果这些事情出现了差错，人大“监督到党委头上”，就很难实施监督，想要纠正错误是非常困难的。三是人大代表自身素质参差不齐，监督机构和制度也不完善。[①] 加强人大的监督，必须针对上述问题，进一步明确和强调人大监督工作的重要地位，改革党政不分的领导体制，并提高人大代表参政议政和监政的意识和能力，加强监督机构和制度建设，完善人大的监督程序。

（二）政治监督过程的完善

中国共产党的监督在当代中国政府监督过程中具有特殊的重要性。党的监督的完善，一方面应当强调在法律范围内、依照法律开展监督；另一方面要加强党内民主建设，避免权力过分集中，防止党的监督权力被滥用。

与人大的监督相似，近年来，人民政协的监督作用日益显现，但也仍未得以充分发挥。政协监督作用的进一步提升，有赖于将政协的决策参与和监督过程法律化，有赖于加强政协自身的建设，特别有赖于中国共产党对政协监督的重视。2005 年，《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》进一步明确了民主党派民主监督的若干理论和政策，提出拓宽民主监督的渠道和完善民主监督机制的要求。这种政党间互相监督机制的进一步明确，将有助于间接地提高民主党派对政府的监督力度。

（三）加强专门监督机构的独立性

对于检察机关、监察机关等专门的监督机构以及人民法院的监督而言，影响监督效果的最主要因素是在监督过程中受到的干扰和制约，而且这些干扰和制约因素有时恰恰来自被监督对象。因此，确保监督机构相对独立的地位，是使其有效行使监督权的基本保证。主要的完善措施包括改革领导体制，如将监察机关双重领导体制改为单一领导体制，实行监察部门的垂直领导，改变检察院和法院人事权、财权、物权等受同级政府制约的状况等。

（四）加强政务公开和制度建设，完善社会监督过程

政务公开和法制保障是社会监督的基本条件。当前，我国社会监督的效力尚未充分发

---

① 参见蔡定剑：《国家监督制度》，185～189 页，北京，法制出版社，1991；朱光磊：《当代中国政府过程》，3 版，194～195 页，天津，天津人民出版社，2008。

挥，与政务公开程度不足、社会监督制度不完善密切相关，社会监督缺乏有效途径和保障措施，监督主体为监督付出的成本高、代价大。因此，需要进一步加强政务公开的力度，完善相关制度和法制建设，确保社会监督权力的实现和监督效果的提升。

关键术语

政府过程　利益表达　利益综合　政府决策　政策议程　政策合法化　政策执行　政府监督体系

复习思考题

1. 当代中国利益表达的主体和渠道有哪些？
2. 当代中国政府决策的核心权力结构和主要影响力量有哪些？
3. 当代中国政府政策议程的建立过程有哪些特点？
4. 结合实际谈谈你对当代中国政府政策规划过程的看法。
5. 当代中国政策合法化的主体和程序主要是什么？
6. 结合实际谈谈当代中国政府政策执行中的特点和存在的问题。
7. 当代中国政府监督体系是如何构成的？
8. 结合实际谈谈你对完善中国政府监督过程的认识。

当代中国公民的政治参与

“政治参与扩大是政治现代化的标志。”[①] 政治参与是现代政治文明的基本标志。政治参与不应该被简单地界定为对政府政策或政府行为的一种支持或反对，它更应该被看成公共政治生活的一个过程，一个创造公共价值的过程。当代中国公民的政治参与受到许多相关因素的影响，如社会经济发展状况、社会政治架构以及公民自身特征等，从而表现出诸多形式和特征。中国公民政治参与的未来发展取向是培育政治参与的内在价值认同、参与的制度化和参与的机会公平。

重点问题

- 中国公民政治参与的特征与价值
- 中国公民政治参与的途径和形式
- 中国公民政治参与的影响因素
- 中国公民政治参与的发展取向

第一节 公民政治参与的特征与价值

我们首先要明白什么是政治参与，才能更准确地认识和把握当代中国的政治参与。政治参与是现代民主政治的基本要求和衡量指标之一，也是现代政治区别于传统政治的重要标志之一。

一、政治参与的含义

基于不同的分析视角和理论预设，政治参与的含义也有所不同。目前，学界关于政治

① ［美］塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊：《难以抉择——发展中国家的政治参与》，1页，北京，华夏出版社，1989。

参与概念的诸多争议尚无定论。我们主要围绕三个问题，即谁参与、参与什么、如何参与来梳理现有的各种定义，并给出适合当代中国政府与政治重要特征的概念界定。

（一）谁参与?

通常，政治参与被理解为一种行为或行为过程。那么，这个行为或行为过程的主体是谁？有人认为，政治参与是指“参与制定、通过或贯彻公共政策的行动。这一宽泛的定义适用于从事这类行为的任何人，无论他是当选的政治家、政府官员或是普通公民，只要他是在政治制度内以任何方式参与政策的形成过程”①。根据这种观点，所有的政治行为都是政治参与，甚至包括官员等公职人员的职务行为。这样的话，政治参与就必然与其他更为基本的概念如政治、行政、立法、司法等严重地重叠，从而失去自身特有的论域，也就失去了作为一个政治学概念的功能。亨廷顿和纳尔逊也强调了这一点，他们将政治参与界定为“平民试图影响政府决策的活动”②，并借助这一概念“把政治职业者与政治参与者区分了开来”③。正是基于这种考虑，我们将公职人员的职务行为排除在外，主要关注普通公民的政治参与，也即政治参与的主体是普通公民，他们行使的是公民权利，而非公共权力。

（二）参与什么?

既有的概念大多都将政治参与界定为影响政府行为或公共政策的活动，它的目标指向是政府及其相关产物，它体现为支持或反对、维系或改变。这实际上假定了一个在先的、既定的政府行为或公共政策，公民的政治参与在时间上是在后的，在位置上是外在于政府和政策系统的，在定位上较多时候都是与政府对立的，在态度选择上是被动的、有限的。我们认为这样的界定抓住了公民政治参与的一些特征，但忽视了许多重要的、有建设意义的政治参与特征。比如说公民的政治参与还可以是主动的，具有建设性和创造性的，在时间上不仅仅是滞后的，还可以是在先的和同步的。比如，公民的政治参与可以提出公共议题，催生公共决策，推进政策执行，担负公共监督与反馈。也就是说，公民的政治参与不是外在于整个政府过程的；很多时候不是反对政府的，而是相互协助的；它可以是一个创造的过程，而非毁坏的举动。正确看待这个问题，可以为当代中国的政府与政治找到更多更有价值的建设性视角。

（三）如何参与?

有学者认为：“政治参与的方式是多种多样的，有的采用合法的方式，有的采用非法的方式。”④ 有的学者则坚持认为：“政治参与只局限于影响政治的合法手段，而不包括非法的行为。”⑤ 尽管从政治参与中文表述的内涵和外延上来看，会有这样的争议，但如果从政治参与研究的历程来看，似乎争议就不会太大，因为“政治参与研究是从选举研究发展而来的”⑥。换言之，政治参与主要指那些局限于基本政治秩序框架之下的公民参与行

---

① ［英］戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，608～609页，北京，中国政法大学出版社，2002。

② ［美］塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊：《难以抉择——发展中国家的政治参与》，3页，北京，华夏出版社，1989。

③ 同上书，5页。

④ 燕继荣：《政治学十五讲》，223页，北京，北京大学出版社，2004。

⑤ 唐晓、杨帆：《政治科学基础》，221页，北京，世界知识出版社，2007。

⑥ 王浦劬等：《政治学基础》，2版，164～165页，北京，北京大学出版社，2006。

为，而不包括那些改变甚至打破这一秩序的行为，如暴动和革命等。当然这种秩序与国家的基本法律确立的秩序是一致的，在此意义上可以说政治参与只包括以合法方式开展的行为活动。

为了更好地把握这一概念，我们建议把一些相近的概念对照起来进行分析，即在下面的这样一个连续系统中来把握政治参与：

政治冷漠→政治参与→政治反抗→政治革命

从左至右，意味着卷入公共政治生活和社会公共秩序的深度和烈度在不断地加强，毫无疑问，政治参与与政治冷漠、政治反抗乃至政治革命之间的界限并非完全清晰准确，在有些情况下确实难以做出非此即彼的划分。比如说有的事件在意图上是政治参与，在行为过程上表现为政治反抗，结果是导致了政治革命。但对于一般的研究来说，它至少为我们提供了一个参考性的框架，为我们把握政治参与的基本内涵确立了坐标，这就已经起到了概念界定的基本功能了。

这样界定政治参与的主要目的是研究当代中国的政府与政治问题，因此相关概念的界定必须与这个目标相契合。实际上，在人文社会科学的研究中根本不可能找到一个放之四海而皆准的概念界定。概念界定的核心价值是有助于对研究对象的把握和理解。比如说，许多欧美学者研究政治参与时都把政治竞选等内容纳入其中，但这些内容在当代中国的现实政治生活中是不存在的，对此我们必须有所取舍。结合当代中国政府与政治的基本面貌，我们将政治参与界定为：公民在国家基本的法律确定的秩序框架内参与公共政治生活的行为及其相关过程。

二、当代中国公民政治参与的特征

从概念界定可以看出，当代中国公民政治参与具有以下特征：

第一，主体是普通公民，而不包括公职人员，目的是“将政治参与同其他政治行为区别开来，如果主体是所有参加政治的社会成员，那么政治参与行为就会泛化为一般政治行为”①。从数量上看，根据2013年全国人口调查状况，目前中国具有法定政治权利的成年公民约10亿人。②

第二，参与的是公共政治生活，而非局限于针对政府的相关行为。那些只是表达某种政治态度的行为，如国庆、建军、建党等重大政治节日时期公民自发自愿的游行庆贺行为显然不是为了影响政府，而仅仅是一种情绪的表达或宣泄。1999年中国驻南斯拉夫联盟大使馆被炸后，中国公民到美国驻各国使领馆游行示威也属此类。此外，还有那些意在影响其他公民的行为，如政策宣讲、法律普及等行为。这类政治参与行为在当代中国并不少见，更不可忽视。这显然是那种将政治参与看成意在影响政府行为或公共政策的观点难以囊括的。

第三，我们主要考察的是公民在国家基本法律所确定的秩序框架之内，通过各种方式

---

① 王浦劬等：《政治学基础》，2版，166页，北京，北京大学出版社，2006。

② 以国家统计局2013年全国总人口为基数，按照年龄结构比例计算成年公民数量，再除去公职人员数量（约4 000万）、在押犯人数量（约180万）等估算而来。

和途径参与公共政治生活的行为和过程。那些意在打破这种基本秩序的政治行为已经由政治对抗和政治革命等类似概念去专门表述了。如果政治参与还要把那些内容囊括进来，不仅是多此一举，而且还会使概念的内涵和边界无限扩大，从而带来更多的问题。具有政治意味的反社会行为，如我国新疆、西藏等地的骚乱事件等通常都不被看成是政治参与行为。

对当代中国公民政治参与内涵、特征的厘定是进一步了解当代中国公民政治参与的基石。在此基础上，我们认为中国公民的政治参与就是指中国公民，在《中华人民共和国宪法》以及其他相关法律所确定的秩序框架之内，通过各种方式和途径参与公共政治生活的行为和过程。

三、当代中国公民政治参与的价值功能

公民的政治参与总会产生这样或那样的效用，这种效用针对某一主体而言就是价值。这里将公民政治参与的价值分为两种：一是它对于参与者所具有的效用，我们称为政治参与的内在价值；二是它对于参与者之外的其他主体而言所具有的价值，我们称为工具价值。

（一）公民政治参与的内在价值

公民政治参与的内在价值，主要体现为以下几点：

第一，政治参与是参与者的公民权利。公民权利是现代人的基本内涵，可以说没有公民权利，就没有现代人。因此，作为公民权利基本内容之一的政治参与无疑具有不可或缺的内在价值。选举与被选举、言论、集会、结社等权利都是宪法所明文确定的公民权利。

第二，政治参与是一个完善的现代公民的基本要求，它具有提升参与者道德和人生境界的发展性或教育性功能。[①] 政治参与是公民之所以是公民的基本内涵。正如亚里士多德所说："人是天生的政治动物。"也就是说，只有在公共生活中才能获得人的完满性，否则就是残缺不全的人。

第三，政治参与是公民进行利益表达、政治态度宣示、政治情感宣泄的基本途径。没有这些，我们难以想象一个正常的政治人——公民应该是什么样子，更难以想象这样的政治人是如何保证自身的生存的。如果没有健全的政治人的存在，就根本不会有健全的人类政治社会的存在。

总而言之，一个健全的现代公民，可能没有某些政治参与，但不可能没有任何政治参与。

（二）公民政治参与的工具价值

公民政治参与的工具价值，主要体现为以下几点：

第一，公民的政治参与可以形塑公共精神与公共情怀，建构和创造公共价值。任何社

---

① 参见王明生、杨涛：《改革开放以来我国政治参与研究的回顾与展望》，载《清华大学学报》（哲学社会科学版），2011（6）。

会共同体的存在都高度依赖于公共精神、公共情怀和公共价值。它们是共同体得以维系的黏合剂。可以说，人类政治文明的积累就是公共精神、公共情怀和公共价值的积累。在此需要强调的一点是，过去我们通常认为公共精神和公共价值是既定的，是存在那里等待人们去寻求、去确认、去认同的。现在我们的看法完全不一样了，公共精神、公共情怀和公共价值不是既定的，不是去发现，而是去发明；公共精神和公共价值是有待创造、有待生成的。正因如此，公民的政治参与尤为关键。没有公民普遍而广泛的政治参与，公共精神和公共价值的创生要么是不可能的，要么就是少数人的意志，最糟糕的情况则是强者意志成为主导。简言之，公民的政治参与是现代社会公共精神和公共价值等人类政治文明的尝试、沟通、发明与建构过程。比如，近年来关于环境治理的公共大讨论，尤其是著名记者柴静拍摄的纪录片《穹顶之下》就引发了激烈的争论。尽管围绕数据及使用、资料来源、演讲技巧等方面存在着诸多分歧，但至少使环境治理这一议题成为一个公共议题甚至一个争论的平台。在争论过程中，这个平台上的公共精神和公共价值得以辨析、讨论或建构。

第二，提升政策过程的合法性。现代公共政策一般分为四大阶段，即议题发现、政策制定、政策执行、政策监督与反馈。公民政治参与所发现的议题，尤其是能够进入政策制定和执行的议题，往往都是事关重大、影响深远的公共问题，如“自然之友”的西南水电开发和首钢搬迁、“绿色和平”发起的反对转基因水稻种植计划等。此外，“我们知道，2002 年 1 月铁路部门首次进行春运票价听证会，就是律师乔占祥在一年多前对铁道部门春运价格上调提起行政复议和行政诉讼的直接结果。由孙志刚案引发的学者提起违宪审查的建议，推动国务院废除非法限制公民人身自由的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。还有像‘厦门 PX 事件’，也是通过市民‘集体散步’表达抗议的方式，迫使政府改变了在厦门岛内建化工厂的决策”①。正是公民的政治参与使政府的政策法规的公益性得到了极大的提升和建构。这种提升和建构是政府合法性建构的重要途径之一。

第三，社会利益均衡。在公民政治参与的过程中，社会利益得到了充分的表达和宣示，而且公民参与本身就是社会利益博弈的表现，它们为社会利益的整合提供了必要的前提和基础。正是在利益的充分表达和宣示、在公平合理的利益博弈过程中，一种更加均衡、更加合法合理的社会利益格局产生了。在纪录片《穹顶之下》引发的环境治理论争中，出现了多种声音、多种视角、多种主张，不论其结果将会如何，但至少在此过程中，各种各样的利益都被展现出来了。只有这样，社会利益的均衡才有可能实现。

第四，公共权力的建构、监督与制衡。迄今为止人类政治文明至少有两大基本成果，一是产生或建构公共权力，二是对公共权力进行有效的监督与制衡。就前者而言，任何一个现代社会的公共权力的建构都离不开形式各异的公民参与。换言之，公民参与是现代公共权力的合法性之源。就后者而言，正如阿克顿勋爵的名言：“权力易腐化，极权必腐化。”（Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.）诸多历史经验和现实教训无不如此。因此，如何有效地驯服公共权力就成了每一个人类政治共同体必须面对的挑战。在当代，分权制衡与公民参与在权力监督与制衡方面的正面功效已成共识。

---

① 蔡定剑主编：《公众参与：风险社会的制度建设》，16 页，北京，法律出版社，2009。

第五，广泛的公民参与是现代政治程序正义的基本要求。现代正义理论认为，任何正义都必须包含程序正义，没有程序正义，就没有正义。因此，现代的政治正义必须以政治的程序正义为要素。公民的政治参与就体现了机会公平这样的程序正义。如果公民没有任何政治参与的机会，就很难说这样的政治过程及其政治输出（如法律或政策）具有正义性。

第二节　公民政治参与的途径与形式

第二次世界大战以后，西方学者就开始在政治学领域中系统地研究公民的政治参与。他们最初关注的重点在于政治竞选中的选举、投票、志愿者服务等公民参与行为，后来逐步深入扩展到了游行、结社、示威、社区参与等基层的社会政治方面。在这些研究成果中，可以看到许多“西方特色”的内容，如竞选、频繁的游行示威和广泛而普遍的社区参与等。这些内容在当代中国并不像它们在西方政治参与中那么凸显。因此，在用政治参与这个概念分析当代中国的相关现象时，我们还得做一些本土化的工作，也就是将原生于西方的概念及其理论与中国的现实相结合。基于这个出发点，我们在考察当代中国公民政治参与的途径与形式时，主要考察基层自治、选举投票、政治结社、政治接触和政治表达。

一、基层自治

《宪法》第 111 条规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”中国国家统计局的数据显示，自 1996 年到 2015 年，中国社区居委会和村民委员会及其成员数如表 7－1 所示。①

表 7－1　　中国基层自治组织情况统计表（1996—2015 年）

时间	自治组织单位数（个）	社区居委会单位数（个）	村民委员会单位数（个）	自治组织成员数（人）	社区居委会成员数（人）	村民委员会成员数（人）
1996 年	1 042 002	113 690	928 312	4 468 000	493 000	3 975 000
1997 年	1 023 719	117 915	905 804	4 286 000	498 000	3 788 000
1998 年	952 029	119 042	832 987	4 094 000	508 000	3 586 000
1999 年	916 298	114 815	801 483	4 014 000	501 000	3 513 000
2000 年	840 083	108 424	731 659	3 634 000	484 000	3 150 000
2001 年	791 867	91 893	699 974	3 628 000	464 000	3 164 000
2002 年	767 364	86 087	681 277	3 338 000	396 000	2 942 000
2003 年	740 917	77 431	663 486	3 588 000	397 000	3 191 000
2004 年	722 050	77 884	644 166	3 346 000	425 000	2 921 000
2005 年	709 026	79 947	629 079	3 111 000	454 000	2 657 000
2006 年	704 386	80 717	623 669	2 873 000	443 000	2 430 000
2007 年	694 715	82 006	612 709	2 827 238	416 164	2 411 074
2008 年	687 698	83 413	604 285	2 760 325	421 519	2 338 806
2009 年	683 767	84 689	599 078	2 771 128	430 860	2 340 268

① 参见 http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd。

续前表

时间	自治组织单位数（个）	社区居委会单位数（个）	村民委员会单位数（个）	自治组织成员数（人）	社区居委会成员数（人）	村民委员会成员数（人）
2010 年	681 715	87 057	594 658	2 773 000	439 000	2 334 000
2011 年	679 133	89 480	589 653	2 773 000	454 000	2 319 000
2012 年	679 628	91 153	588 475	2 792 000	469 000	2 323 000
2013 年	683 167	94 620	588 547	2 807 128	484 015	2 323 113
2014 年	682 144	96 693	585 451	2 802 062	497 000	2 305 000
2015 年	680 535	99 679	580 856	2 809 257	512 196	2 297 061

基层自治是中国政治民主的重要组成部分，是当代中国公民最广泛的政治参与形式。通过基层自治，中国公民维持着平均 70 多万个基层自治组织和 330 多万自治人员，关系着 10 多亿中国人的日常生活。尽管还存在着这样或那样的不足，但如此广泛而持续的政治参与，在中国历史上可谓空前。它正在为中国未来的民主政治进行着探索和尝试，积累着宝贵的经验。

二、选举投票

现代政治学理论认为：公共权力非从天降，更非自然产生，而是来自社会成员的让渡和授予。《宪法》第 1 章第 2 条规定：中华人民共和国的一切权力属于人民。人民通过选举和投票产生人民代表大会的代表，由人大代表的选举和投票任命官员、选择政策。选举和投票就是公民行使法定权利的表现。在当代中国，除了依照法律被剥夺政治权利的人，其他所有年满 18 岁的中国都享有选举权和被选举权。

选举是指社会成员选择充任公共职务人员的行为过程，它包括宣传、投票和组织选民等。在选举过程中，投票是最引人注目的核心环节。不过投票不仅仅是针对人事任免的选举，还可能是关于法律的废立、公共决策的选择等，如全民公决、立法投票、选择政策的投票等。简言之，选举针对的是人，投票不仅对人，还可能对事或对物。

在当代中国的政治生活中，选举主要体现为公民选举各级人大代表（总数在 350 万到 360 万人之间）[①]、党员选举各级党代表、社会各界选举各级政协委员（30 多万人）、团代会代表、职代会代表、妇代会代表等等。选举产生如此人数众多的代表，参与选举的人数和规模绝不在少数。可以说，选举是当代中国公民政治参与中规模大、影响深远的活动。

从 2010 年开始，中国民政部开始公布村（居）民选举的相关数据（见表 7 - 2）。“2010 年底，全国共有 10.2 万个村（居）委会完成选举，参与选举的村（居）民登记数为 1.7 亿人，参与投票人数为 1.3 亿人。”2011 年全年，“共有 35.8 万个村（居）委会完成选举，参与选举的村（居）民登记数为 4.5 亿人，参与投票人数为 3.6 亿人”。2012 年，全年共有 10.9 万个村（居）委会完成选举，参与选举的村（居）民登记数为 1.6 亿人，参与投票人数为 1.1 亿人。2013 年全年，“共有 15.0 万个村（居）委会完成选举，参与选举的村（居）民登记数为 2.2 亿人，参与投票人数为 1.7 亿人”。2014 年全年，“共有 33.0

① 朱光磊：《当代中国政府过程》，修订版，35 页，天津，天津人民出版，2002。

万个村（居）委会完成选举，参与选举的村（居）民登记数为4.3亿人，参与投票人数为3.4亿人”。2015年全年，“共有16.5万个村（居）委会完成选举，参与选举的村（居）民登记数为2.1亿人，参与投票人数为1.6亿人”。

表7-2　　村（居）民选举情况统计表（2010—2015年）

时间	完成选举的村（居）委会数（万个）	参与选举的村（居）民登记数（亿人）	参与投票人数（亿人）
2010年	10.2	1.7	1.3
2011年	35.8	4.5	3.6
2012年	10.9	1.6	1.1
2013年	15.0	2.2	1.7
2014年	33	4.3	3.4
2015年	16.5	2.1	1.6

近年来，中国普通公民的政治参与还体现为独立参选人参与竞选。“在2003年1月中旬至5月初的深圳市各区人大代表换届选举中，涌现出了一批‘自荐竞选者’……这些‘自荐竞选者’采取张贴海报、散发传单、发表演讲、接受采访等各种形式参与了人大代表的竞选……共有12人参加竞选，最终有2人当选。”① “2003年9月上旬开始至12月中旬结束的北京市区县人大代表换届选举中，也出现了20多名独立参选人。”② 这些参选人的职业极其多样化，有民营企业家、业主委员会主任、楼长、技工学校校长、下岗职工、在校大学生、律师、大学教师、自由职业者等等。这在一定程度上反映了民众参与政治的强烈愿望。

不过，这种愿望往往受到现实条件的严重制约。在四川省成都市金牛区进行的一项调研显示，高达“69.08%的居民没有机会参加社区重大建设前的民主表决”③。蔡定剑等人在全国范围内就“中国人大代表选举问题”进行的实证研究表明，有76.2%的被访者愿意参加人大代表的选举，但有75%的人对介绍候选人的办法不满意，并且只有18.6%的人参加了最近一次人大代表的选举，人们不愿意参加选举的主要原因是“选举仅是形式，都是假的”④。

选举投票不仅可以选任官员、评判公共政策，还普及了政治知识、训练了公民的政治技能。当代中国公民很在意选举与投票，参与选举与投票的意愿很强烈，但现实中的诸多因素限制了公民的实际参与率。

三、政治结社

政治结社是指公民创立或参与政治社团，或参加民间社团的公共政治活动。政治结社是现代社会中公民自由的基本内容，是受宪法和其他法律保护的公民的基本权利。

（1）参加政治社团。不仅那些创建组织政治社团的行为属于政治参与，同时那些参加

---

① 黄卫平、陈文：《民间政治参与和体制吸纳的互动——对深圳市公民自发政治参与三个案例的解读》，见黄卫平、汪永成主编：《当代中国政治研究报告》（Ⅴ），170～184页，北京，社会科学文献出版社，2007。

② 曹健、全天赐：《2003年深圳、北京人大代表竞选的行为主义分析》，见黄卫平、汪永成主编：《当代中国政治研究报告》（Ⅳ），334～348页，北京，社会科学文献出版社，2005。

③ 蔡定剑主编：《公众参与：风险社会的制度建设》，143页，北京，法律出版社，2009。

④ 本自然段内的数据分别来自蔡定剑主编的《中国选举状况的报告》（法律出版社，2002）第458、487、488、506页。

了既有的政治社团的行为也属于政治参与。在当代中国，创立政治社团必须经过严格的申报程序和审批程序，一般而言难度较大。因此，当代中国公民的政治结社就主要体现为参与既有的政治社团，如中国共产党、民盟和九三学社等八大民主党派、工会、共青团、妇联、工商联。截至2015年底，中国共产党党员总数为8 875.8万，八个民主党派的总人数近100万。

中华全国工商联合会是工商业界组织的人民团体和民间商会，主要职能是：参政议政，为发展商品经济，促进经济建设尽力；维护会员权益，发挥桥梁作用；加强与台港澳和世界工商界社团以及工商业界人士的联系。

中国工会是中国职工自愿结合的工人阶级的群众组织和社会政治团体。当代中国工会的政治参与功能定型于20世纪80年代。“1985年11月5日中共中央办公厅和国务院办公厅转发全国总工会党组《关于工会参加党和政府有关会议和工作机构的请示》，同意全国总工会提出的下列请求：一、中央、国务院及有关部委在研究、制定有关国家的经济和发展计划及重大方针政策时，凡涉及职工切身问题时，通知全国总工会参加必要的会议；二、吸收工会参加涉及职工利益的各项重大改革的领导机构；三、各产业部门和地方应参照上述原则，吸收产业工会和地方工会参与这方面的工作和活动。”①

1979—2015年中国工会及会员数量的发展状况如表7-3所示。②

表7-3　　中国工会及会员数量情况统计表（1979—2015年）

时间	工会基层组织数（万个）	全国已建工会组织的基层单位的职工数（万人）	全国已建工会组织的基层单位的会员人数（万人）	工会专职工作人员人数（万人）
1979年	32.9	6 897.2	5 147.3	17.9
1980年	37.6	7 448.2	6 116.5	24.3
1981年	41.1	8 183.0	6 843.9	29.1
1982年	43.3	8 586.6	7 331.6	32.2
1983年	44.7	8 845.7	7 693.4	33.7
1984年	46.6	9 243.9	8 029.1	41.9
1985年	41.1	8 183.0	6 843.9	29.1
1986年	50.2	9 949.6	8 908.5	45.9
1987年	53.6	10 411.8	9 336.5	47.0
1988年	56.4	10 747.4	9 628.9	47.4
1989年	58.9	10 998.6	9 909.2	48.8
1990年	43.3	8 586.6	7 331.6	32.2
1991年	44.7	8 845.7	7 693.4	33.7
1992年	46.6	9 243.9	8 029.1	41.9
1993年	46.5	9 643.0	8 525.8	38.1
1994年	50.2	9 949.6	8 908.5	45.9
1995年	53.6	10 411.8	9 336.5	47.0
1996年	56.4	10 747.4	9 628.9	47.4
1997年	58.9	10 998.6	9 909.2	48.8

① 朱光磊：《当代中国政府过程》，修订版，102～103页，天津，天津人民出版，2002。

② 参见 http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd。

续前表

时间	工会基层组织数（万个）	全国已建工会组织的基层单位的职工数（万人）	全国已建工会组织的基层单位的会员人数（万人）	工会专职工作人员人数（万人）
1998 年	60.6	11 156.9	10 135.6	55.6
1999 年	61.4	11 351.4	10 389.1	58.0
2000 年	61.7	11 223.9	10 322.5	58.0
2001 年	62.7	11 103.8	10 176.1	55.4
2002 年	58.3	11 269.6	10 202.5	56.0
2003 年	59.3	11 321.4	10 399.6	46.8
2004 年	58.6	11 181.4	10 211.9	60.5
2005 年	117.4	15 985.3	15 029.4	47.7
2006 年	132.4	18 143.6	16 994.2	54.3
2007 年	150.8	20 452.4	19 329.0	60.2
2008 年	172.5	22 487.5	21 217.1	70.5
2009 年	184.5	24 535.3	22 634.4	74.6
2010 年	197.6	25 345.4	23 996.5	86.4
2011 年	232.0	27 304.7	25 885.1	99.8
2012 年	266.3	29 371.5	28 021.3	107.9
2013 年	276.7	29 946.2	28 786.9	115.6
2014 年	278.1	29 930.9	28 811.8	115.5
2015 年	280.6	30 707.6	29.546.0	111.4

由上可知，改革开放以来，中国各级工会引导和组织着广大工人的公共政治生活。近年来一直维持着 200 多万个工会组织和近 3 亿人口的工人阶层。

中国共青团是当代中国一个极为重要的政治社团。截至 2015 年底，全国共有共青团员 8 746.1 万名；共有基层团组织 387.3 万个，其中，基层团委 28.9 万个，基层团工委 2.3 万个，团总支 21.5 万个，团支部 334.6 万个。

（2）参加民间社团的公共政治活动。这里的民间社团主要指民办非企业单位和基金会。根据国家统计局公布的统计数据，自 1995 年以来，中国民间社会组织的数量急剧增长（见表 7－4）。

表 7－4　　中国民间社会组织数量统计表（1995—2015 年）

时间	社会组织单位数（个）	社会团体单位数（个）	时间	社会组织单位数（个）	社会团体单位数（个）
1995 年	180 583	180 583	2006 年	354 393	191 946
1996 年	184 821	184 821	2007 年	386 916	211 661
1997 年	181 318	181 318	2008 年	413 660	229 681
1998 年	165 600	165 600	2009 年	431 069	238 747
1999 年	142 665	136 764	2010 年	445 631	245 256
2000 年	153 322	130 668	2011 年	461 971	254 969
2001 年	210 939	128 805	2012 年	499 268	271 131
2002 年	244 509	133 297	2013 年	547 245	289 026
2003 年	266 612	141 167	2014 年	606 048	309 736
2004 年	289 432	153 359	2015 年	662 425	328 500
2005 年	319 762	171 150			

这种增长表明民间社团在当代中国的社会政治生活中发挥了重要的作用。

近来，一些行业协会也越来越多地发挥了政治社团的功能。“调查显示：2002—2003年间，82.3%的温州商会向国家或当地政府有关部门提出过建议；超过50%的温州商会参与人大和政协的数量在1～5人之间，而且参与数量在15人以上的组织也为数不少。”①

社会团体有时能起到意想不到的作用。例如，“在绿色申奥运动中……NGO组织的负责人随同北京奥申委代表团前往瑞士洛桑作申办城市的陈述。另外组织1 100个民间团体的代表联名给奥委会写信表达它们对北京申奥的支持”。这种做法“使政府的行为带上了公民参与的色彩，从而提升其国际合法性”②。

“自然之友”是国内一个较为有名的民间环保组织，其官方网站公布了自1993年成立以来的许多成就，将其整理如表7-5所示。

表7-5　　“自然之友”部分成就统计表

名称	过程及结果
滇西北天然林和滇金丝猴保护	1995年，“自然之友”开始关注云南德钦县因原始森林被砍伐而危及滇金丝猴生存的问题，除通过媒体向社会通报事实外，还直接向中央有关领导写信呼吁，并实际参与了滇金丝猴和滇西北天然林的救助活动。1998年，美国总统克林顿访华，梁从诫会长与其会面并赠送一张滇金丝猴母子的照片；同年，“自然之友”成员与中央电视台《焦点访谈》合作，再次揭露了德钦县仍在非法砍伐原始森林的情况，引起中央领导关注，使问题得到进一步解决。
藏羚羊保护	1995年，“自然之友”开始了解和关注青海可可西里的藏羚羊保护问题。1998年夏，“自然之友”和《绿色周末》共同邀请了扎巴多杰来北京，向“自然之友”会员、大学生和媒体介绍他们反盗猎的情况，引起强烈反响。1998年秋，梁从诫为藏羚绒贸易问题致信英国首相布莱尔并得到对方的积极回应。1999年2月，梁从诫就藏羚羊保护问题给国家林业局的报告促成了4月份的“可可西里一号行动”。
首钢搬迁	1997年，梁从诫在全国政协八届五次会议上提出《建议首钢停止2160工程并部分逐步迁出北京》的提案；2001年9月16日，梁从诫将全国政协副主席钱伟长写给北京市政府的信——《关于解决北京市空气污染和地下水位下降问题的建议》——转给了北京市市长刘淇。2004年初，梁从诫作为北京市奥申委生态环境顾问，又在有关会议上强调首钢搬迁一事。2005年，首钢搬迁正式启动，2010年基本完成。
西南水电开发	2004年1月，“自然之友”和中国社会科学院环境与发展中心、云南省大众流域管理和推广中心等五家机构共同举办了“水电工程的经济、社会和生态环境影响研讨会”。这次会议提出三大建议：针对西南地区的“跑马圈水”运动，尽快组织有关部门与专家就“如何综合规划，加强协调”开展一次大的跨部门、跨地区的调查研究；加快制度建设，特别是要加快建立水利水电开发项目的社会评价制度，尽快落实对项目规划进行环境影响评价，以各种方式促进重大项目论证中的公众参与；立即停止怒江梯级开发计划。此后，“自然之友”围绕这三项建议，联合多家环保组织开展了一系列活动。
圆明园环评听证	2005年初，“圆明园湖底大面积铺设防渗膜”一事引起社会广泛关注。4月1日，自然之友和多家民间组织发表声明。4月6日，国家环保总局宣布，将于4月13日上午举行听证会。7月5日，国家环保总局要求圆明园东部湖底防渗工程进行全面整改。

① 杨光斌、李月军：《中国政治过程中的利益集团及其治理》，见黄卫平、汪永成主编：《当代中国政治研究报告》（Ⅵ），176～199页，北京，社会科学文献出版社，2009。

② 赵秀梅：《中国NGO对政府的策略：一个初步考察》，载《开放时代》，2004（6）。

续前表

名称	过程及结果
26 度空调节能行动	2005 年，“26 度空调节能行动”活动得到了全国 51 家民间环保组织的响应和支持，也得到了公众的积极响应，全社会由此掀起了一股空调节能热潮。2006 年，全国各级政府部门也开始加入进来。2007 年 6 月，国务院办公厅下发了《关于严格执行公共建筑空调温度控制标准的通知》，要求所有公共建筑夏季室内空调温度不得低于 26 度。

上述资料显示，社会团体在当代中国确实影响到了社会的公共政治生活，具有鲜明的政治参与功能。

民间团体为了实现其目标，活动策略、途径和形式是多种多样的。有关学者的研究表明，“中国的 NGO 还尝试通过发动广泛的社会参与来影响政府决策。这些活动有这样几个特征：（1）被动员的人很多；（2）媒体被动员，并发挥了巨大作用；（3）持续时间长；（4）形成了一定的公众压力；（5）最常用的办法是给国家有关领导人写公开信，或者是通过私人关系向相关领导转达要求；（6）不会直接对抗政府，而是请求政府采取行动。即使在政府反应缓慢或者没有做出反应的情况下，NGO 也不会采取比较激烈的方式（诸如通过公众集会）来公开要求政府”①。

当然，不同性质的社会团体对于公共政治生活的影响是不同的。在此我们根据当下中国各种社团与公共权力体制的相关性分为四类，即居于领导地位的执政党、制度性社团、结构性社团和民间社团。各类社团的具体特征如表 7－6 所示。

表 7－6　　中国社会团体情况统计表

类别	社团名称	成员数量（人）	地域覆盖度
居于领导地位的执政党	中国共产党	8 668.6 万	全国
制度性社团	民主党派	合计约 80 万	全国
	中华总工会	约 2.88 亿	
	中国共青团	7 858 万	
	中国妇联	不详	
结构性社团	中国文艺联合会、中国科协、社科联等	不详	全国
民间社团	“自然之友”等	不详	未能覆盖全国

在其他条件相同的情况下，上述四类社团对于中国公共政治生活的影响力自上而下呈降序排列。后两类社团的影响力甚至还没有中国的许多垄断性企业的影响力大。有研究显示：“2005 年电力、电信、石油、金融、保险、水电气供应、烟草等垄断行业共有职工 833 万人，不到全国职工人数的 8%，但工资和工资外收入总额估算相当于全国职工工资总额的 55%。”② 这表明这些垄断性企业在国家公共政治生活中的影响力是巨大的。

三、政治接触

政治接触是指公民为了个体或群体利益，有目的地接触官僚或政治家的行为。在欧美

① 赵秀梅：《中国 NGO 对政府的策略：一个初步考察》，载《开放时代》，2004（6）。

② 杨光斌、李月军：《中国政治过程中的利益集团及其治理》，见黄卫平、汪永成主编：《当代中国政治研究报告》（Ⅵ），176～199 页，北京，社会科学文献出版社，2009。

国家，政治接触主要包括参加或要求有公职人员出现的酒会、舞会、打球等私人活动，而在中国则主要体现为公民信访、隐性接触和听证会。

（一）公民信访

2005年由国务院修订的《信访条例》规定，信访“是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动”。1982年颁布的《党政机关信访工作暂行条例（草案）》指出：“人民群众通过来信来访向各级党委和政府提出要求、建议、批评和揭发、控告、申诉，是宪法规定的民主权利，也是人民群众参与管理和监督国家各项工作、监督国家工作人员的一种方式。各级党委和政府要保障人民群众行使这项民主权利。”

有学者在详细考察了当代中国的信访史以后指出，政治运动、政府的政策和决定、民主政治空气的正常与否与公民信访的数量和内容有密切关联。[①] 比如，每次政治运动开始的时候，信访数量猛增，内容主要是检举揭发。运动过后的信访内容主要是平反。自1980年以来的最高法院的工作报告显示，全国涉诉信访量巨大（见表7-7）。[②]

表7-7　　1980—2013年全国涉诉信访总量　　单位：万件（次）

年份	信访量	年份	信访量	年份	信访量
1980	43.8	1992	599	2004	422
1981	33.46	1993	565.87	2005	414.3
1982	219.81	1994	584	2006	368.91
1983	830	1995	636	2007	273.79
1984	830	1996	520	2008	116.4
1985	830	1997	576.47	2009	135.76
1986	830	1998	935	2010	106.67
1987	830	1999	1069	2011	79
1988	774.59	2000	939	2012	60.1
1989	561.41	2001	640.5*	2013	53.9
1990	529.52	2002	640.5		
1991	599	2003	397		

*2001年以后，涉诉信访量的下降，并不意味着信访总量的下降。官方统计表明，2003年全国信访总量超过1 000万件（次）。参见汪庆华、应星编著：《中国基层行政争议解决机制的经验研究》，33页，上海，上海三联书店，2010。

这也就是说，30多年来，中国每年的涉诉信访总量平均在550多万件（次），最高时可达1 000多万件（次）。自20世纪80年代以来，中国公民的信访总量剧增，被看作当代中国政治生活的一个极其重要的现象。一般认为，数量巨大的公民信访是公民利益得不到根本保障，以及公民利益诉求渠道不畅通的表现和结果。

① 参见刁成杰编著：《人民信访史略》，5页，北京，北京经济学院出版社，1996。

② 参见马艳朝：《制度规则与公共秩序：当代中国信访违规行为的惩罚问题研究》，3～4页，北京，知识产权出版社，2014。

（二）隐性接触

这里提供一个案例。“环保非政府组织G在1996年成立后，推出的第一个活动项目是垃圾分类。但是在联系实施垃圾分类项目的单位时却遇到了不少麻烦，G组织很难凭借自身的民间组织身份找到合作单位。在这种情况下，G组织当时的负责人之一L凭借自己的关系，使G组织得以在一个全国性人民团体的办公大楼内部首先实施垃圾分类，之后再通过该组织的行政渠道从上而下推动，进一步推广到了该组织的一些下属单位和地方分支机构。L的特殊关系是：她的母亲是该全国性组织的最高领导之一。凭借这个特殊的关系，G组织的很多活动都得到了该全国性组织的帮助，比如在该组织系统主办的报纸、杂志上经常性地介绍G组织的项目、活动等。后来，因为某些原因，L离开了G组织，这个全国性人民团体对G组织的支持也就随之停止了。”①

（三）听证活动

“1999年7月，深圳市政府法制局就《深圳市建筑材料使用管理规定（草案）》中有关审批制度改革而举行的听证会。此举开创了立法听证制度的先河。”② “2000年9月，青岛市在全国率先就出租汽车运价调整问题召开了电视听证会，向全市现场直播。”③ “2001年9月，深圳市人大通过了《深圳市人民代表大会常务委员会听证条例》。这是第一个地方性立法听证条例，标志着立法听证活动逐步走向制度化、规范化的轨道。” “截至2009年5月1日，省级人大常委会共举行过63次立法听证会。”④ “2004年9月，北京市人大法制委员会就《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法（草案）》中群众普遍关注的问题举行了北京市人大常委会首次立法听证会。……16名听证陈述人在会上就‘机动车负无过错责任’以及‘骑自行车载人’两个听证事项进行了观点陈述。他们是从报名参加听证会的332位市民中根据对听证事项所持观点及理由、代表性、与听证事项的利害关系等情况，按照各方意见人数基本相当的原则遴选出来的，13位市民旁听了听证会，10位市人大法制委员会委员作为听证人出席了听证会。整个听证会历时两个半小时。……会后，北京市人大法制委员会公布了立法听证报告。根据陈述人的意见，就争议较大的‘机动车承担无过错责任’等条款提出修改、完善建议。‘实施办法’通过时部分条款吸纳了听证会陈述人和市民们的意见和建议。”⑤ 此后，许多全国性法律法规在制定出台前后都举行了相应的听证会。例如，全国人大常委会举行关于《个人所得税法修正案（草案）》的听证会。

四、政治表达

政治表达是指公民表达政治诉求、政治观点和政治态度的行为。这种行为包括游行、示威、请愿、集会、言论等。政治表达通常被看成政治过程的开始，正如阿尔蒙德和鲍威尔所说：“当某个集团或个人提出一项政治要求时，政治过程就开始了。”⑥ 政治表达的途

---

① 赵秀梅：《中国NGO对政府的策略：一个初步考察》，载《开放时代》，2004（6）。

② 蔡定剑主编：《公众参与：风险社会的制度建设》，26页，北京，法律出版社，2009。

③ 朱光磊：《当代中国政府过程》，修订版，94～95页，天津，天津人民出版社，2002。

④ 蔡定剑主编：《公众参与：风险社会的制度建设》，27页，北京，法律出版社，2009。

⑤ 同上书，27～28页。

⑥ [美] 阿尔蒙德、鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，199页，上海，上海译文出版社，1987。

径主要包括政治集会请愿、发表政治言论等。

《宪法》第35条规定："公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。"政治集会请愿是公民临时集合，表达政治诉求、政治观点和态度的行为。

当代中国公民表达的主题和内容是多样的。在蔡定剑主编的《公众参与：风险社会的制度建设》一书中，涉及的主题就有：立法听证、环境保护、公共卫生、公共事业管理、城市规划、公共预算和基层治理等。①

发表政治言论是指公民公开发表、阐释或宣传政治主张和政治见解的行为。与过去相比，互联网尤其是通信技术的迅猛发展丰富了公民发表政治言论的途径和形式。近年来，许多网络舆论确实深刻地影响了当代中国的许多政府行为与政策。

2000年11月前后，在国家计委和光明日报社共同举办的"为'十五'计划献计献策"征文活动中，不到一个月的时间里光明日报社就"收到各界人士来稿200多篇，电子邮件80多封，内容涉及政治、经济、文化、科技、教育、精神文明建设等方方面面"②。

以上各种政治参与途径和方式具有不同的特征，有学者对此做了比较和总结（见表7-8）。③

表7-8　　政治参与不同途径比较

方式	影响力	影响规模	传递的信息量	所需主动精神	与其他参与者的冲突
政治投票	强	广泛	少	较少	有
政治选举	强	广泛	多或少	少	有
合作活动	弱或强	广泛	多	少或多	通常无
个别接触	弱	个别	多	多	无

第三节　公民政治参与的影响因素及发展取向

一、当代中国公民政治参与的影响因素

人类的行为不可避免地总是受到各种因素的影响或制约。人类的政治活动更是如此，罗伯特·古丁等人就将政治界定为："社会权力在约束条件下的行使。"④ 就当代中国公民政治参与的影响因素而言，我们将从三个层次来考察。最基本的层次是宏观的社会政治经济状况，其次是中观的社会组织结构，最后是微观的个体特征。

（1）宏观的社会经济政治状况。在参与的方式、参与人数的规模、参与者的组织状况、参与的议题等方面都可以看到社会经济政治变迁的影响痕迹。

就经济基础的影响而言，正如历史唯物主义所主张的那样，经济基础对于上层建筑具有重大的影响力。一个社会特定的经济政治状况无疑会对其中的人类行为产生一定的影响。亨廷顿和纳尔逊在分析了许多发展中国家的政治参与状况以后认为："一个社会中，

① 参见蔡定剑主编：《公众参与：风险社会的制度建设》，北京，法律出版社，2009。

② http://news.sina.com.cn/c/151412.html.

③ 参见陈振明：《政治学——概念、理论和方法》，325页，北京，中国社会科学出版社，2004。

④ ［美］罗伯特·古丁、汉斯-迪特尔·克林格曼主编：《政治科学新手册》，8页，北京，三联书店，2006。

政治参与的水平、形式和基础与社会—经济发展水平密切相关。高水平的政治参与总是与更高水平的发展相伴随。而且，社会和经济更发达的社会，也趋向于赋予政治参与以更高的价值。”① 当代中国的政治参与也是如此。从公民信访量、工会数量和工会成员数的变化都可以看出，随着中国改革开放的不断深化，这类公民政治参与的数量呈上升态势。

就政治状况的影响而言，当代中国公民的政治参与随着中国政治形势的变化而发生变化。具体而言，在参与方式上，1966—1976 年间的群众运动式的政治参与就与 1990—2000 年间的政治参与极为不同。在 1966—1976 年间，民众的政治参与特点主要体现为政治运动式的大规模、大范围、举国一致；而在 1996—2000 年间，公民的政治参与相对较为分散，大规模的政治动员几乎没有，举国一致的现象也较为少见。在议题上，党的十一届三中全会之后的“拨乱反正”时期就与此前的“文化大革命”期间和此后的经济建设时期体现出较大的差异。“拨乱反正”时期，政治参与主要围绕平反；而经济建设时期，人们主要关注各种直接的利益，如拆迁补偿等。

（2）中观的社会民间组织样态。这里主要指各种公民居住状况、公民团体对公民政治参与的影响与制约。

就公民居住状况而言，正如诺曼·H. 尼和西德尼·伏巴的研究表明的那样：“社区的性质给参与造成的差异远远超过在那里居住的公民的特征效应。”② 孤立的、边界清晰的社区有较高的参与率。人们的工作与生活中心越集中统一，人们的关注点越明显、越集中，参与率就越高。就国内近几年来的大规模群体性事件而言，一个最鲜明的特征就是社区特征。原因在于，社群生活或团体生活使人们的利益更加密切，也更容易形成社会认同。而这两者都是促成公民的政治参与的关键因素。

就公民团体而言，有研究者指出，当代中国的各种社团体现为一种“制度性依存”样态，也就是说，它们高度依附于现有的社会政治体制。因此，通过其发挥作用，并必然受其影响和制约的公民政治参与，在议题、效果上也就体现出一种“制度性依存”③ 的状况。

（3）微观的个体特征。以上因素可以在不同层次上解释公民政治参与的异同问题，但有的问题还必须结合微观的个体特征才能得到合理的解答。比如说，同样的政治生活环境、类似的经济状况，但却有不同的政治参与形态（参与和拒斥、积极与消极等），这就必须结合相关的微观因素。受教育程度越高、经济收入越高，就越关心政治，因此也更容易采取政治参与行为。有研究表明：“参与，特别是有效参与（也就是对政府领导人的举止行为起作用的参与）取决于是否能获得特定的一套资料——参与的时间、所需的物质资源、信息和其他技巧。”④ 也就是说，拥有时间和资源、掌握了相关信息、具有相关技巧的人，要比那些不具备上述优势的人实施了更有效的政治参与。

---

① ［美］塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊：《难以抉择——发展中国家的政治参与》，174 页，北京，华夏出版社，1989。

② ［美］诺曼·H. 尼、西德尼·伏巴：《政治参与》，见［美］格林斯坦、波尔斯比编：《政治学手册精选》（下卷），331 页，北京，商务印书馆，1996。

③ X. L. Ding, “Institutional Amphibiousness and the Transition from Communism: The Case of China,” *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 3 (Jul. 1994), pp. 293-318.

④ ［美］诺曼·H. 尼、西德尼·伏巴：《政治参与》，见［美］格林斯坦、波尔斯比编：《政治学手册精选》（下卷），326 页，北京，商务印书馆，1996。

总之，公民政治参与的效果取决于诸多因素，既与宏观的社会政治生态有关，与社会公共权力体系的开放度、透明度和应对方式、自主性和公正性有关，又与社会中间组织的结构性定位、数量等特征有关，还与参与者的相关知识、能力和参与策略技术有关。

二、当代中国公民政治参与的发展取向

党的十八大报告要求："加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，实现国家各项工作法治化。"具体而言，主要包括以下三点：

（1）积极建构公民参与的内在价值认同。如前所述，公民的政治参与具有内外两重价值，内在价值尤为关键。作为公民基本权利的政治参与如果得不到基本的保障，那么任何有效、有序的政治秩序都将是不可能的。就此而言，公民基本权利的保障是现代政治文明的基本要求。如果这些基本权利得不到保障，公民将失去最有效的生存/生活保障机制，在此基础上也不会有任何有序的公共生活。如果不正视公民政治参与的内在价值，仅仅关注其工具性价值，那必将与"以人为本"的理念背道而驰。当然，这个过程并不仅仅是针对政府而言，就公民自身来说也是如此。参与的公民不应该将自身异化为工具性的存在，让自己沦落为"作为武器的弱者"（如自焚、自杀等行为）。

（2）拓宽制度化的参与渠道。从目前的理论与实践来看，政治参与的一个重要的发展目标就是制度化。当政治参与超过了制度化的程度时，政治动荡极有可能发生。因此，针对目前中国公民政治参与热情较高、政治参与绝对数字巨大的情况，应该加快制度化的步伐，拓展公民政治参与的渠道，尽快完善相应的制度规范，使之与公民政治参与的需求相协调。只有如此，才能保证当代中国的稳定与发展。如果制度化渠道不畅通，那些非制度化的甚至威胁社会整体安定的参与形式将会出现。

（3）促进政治参与的机会公平。政治参与的理想功效是使共同体的公共利益尽可能地公正。但现实往往并非如此。如果政治参与的机会不公平，那么"公民的利益可能被不适当地或不平均地沟通了，因为一般来说公民都不够积极或积极的程度不平均"①。这也就意味着少数积极的政治参与者给绝大多数不积极的民众强加了一套政策。不仅人数少，而且其偏好也与大多数人不一致。这也通常体现为少数人的代表过剩（较低的人口比例却拥有较多的代表名额），而多数人则代表不足（较高的人口比例却拥有较少的代表名额）。这就可能出现政治参与不均衡的现象。它体现为在社会上占优势的群体操控了政治参与的现有渠道和制度设定，并将其他群体尤其是弱势群体排斥在政治参与之外，或者是强势群体使弱势群体的政治参与变得形式化、仪式化和冷漠化，实质上是某些群体对其他群体的剥夺、利益侵占和损害以及话语控制。

总之，当代中国公民政治参与的发展在于，一方面通过参与制度的创建和完善不断容纳公民的政治参与诉求，另一方面公共权力的掌握者与公民权利的行使者都采纳有利于共同体生活的自我建构方式，从而使得公民的利益表达、利益诉求和利益获得都符合公共秩

① ［美］诺曼·H. 尼、西德尼·伏巴：《政治参与》，见［美］格林斯坦、波尔斯比编：《政治学手册精选》（下卷），295页，北京，商务印书馆，1996。

序的基本要求，进而建构有序、优质的共同体生活。

关键术语

政治参与　选举　投票　政治结社　政治表达　政治参与的内在价值　政治参与的工具价值

复习思考题

1. 什么是政治参与？
2. 政治参与有哪些特征？
3. 当代中国政治参与有哪些途径和形式？
4. 简述公民政治参与的作用与功能。
5. 有哪些因素影响了当代中国公民的政治参与？
6. 当代中国公民的政治参与的发展取向有哪些？

当代中国的政治文化

政治文化是政治关系的心理和精神之反映，是人们在政治生活中形成的对政治的感受、认识和道德性规范的复杂综合体。[①] 政治文化是一种观念形式，按照西德尼·伏巴（又称维巴、维伯）的观点，它是人们经验的信念、表意符号和价值观组成的体系。政治文化是一定社会政治经济关系的反映，同时又具有相对独立性。当代中国的政治文化是中国政治现实的反映，同时又有中国传统文化的影响，还受到外来文化的影响。

重点问题

- 当代中国政治文化的构成
- 中国传统政治文化的影响
- 当代中国政治文化的社会化
- 当代中国政治文化的建设路径

第一节 当代中国政治文化的构成

当代中国的政治文化成分较为复杂，既有传统政治文化的存在及其在新的历史条件下的发展，又有西方政治文化的影响，还有马克思主义指导下的新型政治文化。[②]

一、中国传统政治文化的影响

政治文化既是一定社会经济基础的反映，同时又具有相对独立性，其赖以存在的社会经济基础即使消失，政治文化的影响依然可能长期存在。中国传统政治文化也不例外。

（一）权力本位意识普遍

“官本位”的政治价值观突出表现为中国人对权力的过分崇拜，并对之产生畸形依赖

① 参见王浦劬主编：《政治学基础》，307页，北京，北京大学出版社，1995。

② 参见虞崇胜、李艳丽：《当代中国政治文化的多元性分析》，载《学习论坛》，2004（11）。

心理。在专制社会里，权力是物质生活的直接体现，政治权力必然成为谋取经济利益、提高社会地位的重要途径，所以有“学而优则仕”的传统。民众对权力的崇拜除了利益的驱动之外，还源于其在政治上的无权地位。在中国历史上，民众一直处于分散的个体经济生活方式之中，政治上不能代表自己、保护自己，完全被排斥在权力机构和政治生活之外，因而只得依附于君主权力，以求得专制权力的保护。但是这种被看作君主个人私有物的权力由于不能受到切实的制约，往往被滥用，带来破坏性效果，侵害民众的利益，甚至剥夺民众的生命，因而民众对权力又存在本能的戒备心理和天然的疏离情感。这样便造成民众对权力既崇拜又惧怕的二元政治情感。

新中国成立之后，这种“权力本位”的政治意识在经过一系列文化运动、政治运动之后进一步强化，以新的形式表现出来。“泛政治化”的社会结构形式导致中国成为典型的政治全能社会。这种政治全能社会体制强化了中国传统的臣民心理，造就了中国人的依附型人格，突出表现为对领袖的个人崇拜。领导人被赋予了过多神化的东西，对领袖个人作用的强调必然导致对制度建设的忽视。改革开放后，随着经济体制逐步由计划经济向市场经济转型，政治体制改革缓慢推进，中国民众的政治人格也开始由依附型向独立自主型转变。但是，应该看到，无论是各级官员还是普通公民，依附型依然存在。现在，在整个政治运行中下级怕上级、百姓怕官员的现象仍然存在。

（二）人治观念盛行

儒家的人治论实际上是一种贤人政治说，即道德最高尚的人应居于王位，也就是孟子所谓的“惟仁者宜在高位”。孟子相信这种人在位必行德政，德政的一项重要内容即教化。儒家的人治说是建立在性善论基础之上的，认为人皆有向善的可能性，只要从事道德修养，都可成为道德高尚的人。所谓“人皆可为尧舜”，其实质是说人人均可大公无私。从这一人性观出发，儒家在政治上寄希望于统治者的道德自律，认为他们只要注意修养，就可使政治在良性轨道上运作。由于儒家对统治者的人性过于信任，因而也就不可能设计出一套防止滥用权力的外在约束机制。儒家的贤人政治说为最高统治者赋予了最好的德性，同时也就赋予其最高的权力。最高统治者既是立法者，也是执法者，他的意志就是法律。法律只是治理民众的工具而已，而对其本人则没有任何约束力。在这样的法律体系内不可能诞生真正的“法治”，它只不过是“人治”的工具而已。中国传统文化提倡的人治总的来说就是轻视人、蔑视人，使人不成其为人。

（三）均平主义思想影响深远

均平主义，是特指一种绝对平均主义的价值取向，是起点与结果平等的结合，也就是一种对无条件和无差别地平均分配财物、机会和政治权力的理想状况的追求。均平主义的价值取向虽然是社会经济生活领域的一种分配方式，但对利益的分配必然涉及政治生活领域的权力分配，因此作为经济分配方式的价值取向同样进入“政治的核心意义域”。

新中国成立后，农村的人民公社制度与国有企业的“大锅饭”被认为是社会主义的体现，得到人民的支持，事实上是传统均平主义在新的历史条件下的再现。对社会主义的错误理解，使传统均平思想在新时期的老百姓心中产生了强化作用。改革开放后，由计划经济向市场经济过渡，体制的转型必然带来利益分配的改变，分配制度的改变引起了一部分

人的困惑与焦虑，社会上出现了怀念过去、怀念均平的情绪，“仇富心理”比较普遍。这种均平主义的政治传统意识与改革开放后所导致的一部分人先富起来的事实并存，造成了普通民众对社会经济政治现状的不满。

二、现代西方政治文化的特点

资本主义政治文化是从文艺复兴开始兴起的，从包括苏格兰学派和启蒙运动的积极思想发展而来的，以个人主义为指导，以正义、法治、分权、自由为内容的个体主义的政治文化，其经济基础是市场经济。

（一）法治政治观

西方法治主义传统应该说是对人类政治文明的一大贡献。建立在财产私有基础上的资本主义经济，充分利用市场的作用，具有巨大的扩张性，随着资本向中国的大肆扩张，西方资本主义经济所蕴含的价值观——法律至上的观念也开始传入中国。这种法律至上的政治观与中国传统政治文化的道德政治观是两条截然不同的建构路径。起源于西方的马克思主义在“法律权威至上”这一点上与西方传统政治文化的法治观是一体的，但马克思主义传入我国之后，国人对其有关阶级斗争的思想给予过高的重视，而相对忽视了法治建设，加上革命时期的政治方式以及新中国成立之后的一系列政治运动，对法治建设产生了严重的破坏性的影响，公民的法治意识并没有全面树立起来。改革开放后，随着全球化的扩张，西方的法治政治观在相当程度上对中国公民的政治观念产生了影响。

（二）多元主义政治价值观

西方多元主义的政治价值观主要体现在两个方面：其一是意识形态的多元；其二是政治体制设计的多元。

国家意识形态的多元主义唯理传统导致了西方人对理性而非权威的高度崇拜，掌握真理的权力并不是属于某一个人或集团，而是人人得以为之。对真理的追求与崇拜心理使得西方人并不向任何权威屈服，这种传统也逐渐形成了西方人对他人意见的宽容心理。这种宽容不同意见的思维方式在某种程度上可以说是西方政治文化不断繁荣昌盛的一个重要原因。

西方国家政治体制设计导向的多元主义，是指在国家权力体系的最高层次并存分立两个以上行使权力的机构，相互制约以达到统一国家权力的集中化与民主化，它排斥任何形式的个人专制或集团专制。三权分立与制衡是资产阶级多元主义政治体制设计的典型。它把统一的国家权力按照性质的不同，分为立法权、行政权、司法权三个部分，分设三个不同的机构来行使，相互制约相互平衡，没有某个机构或个人可以权力至上。这已成为近代以来西方人的政治认同与共识。

（三）崇尚财产私有的政治理念

千百年来，西方政治文化基于个体本位的认知取向，无不与个人财产私有权紧密相连。正是由于这一点，西方文明确立了个性尊严、个性发展、个体自由的价值观念和自我政治意识，以及以权利为本位的权利义务观念。对私人或私有财产的承认与保护推演出了西方政治文化中的个体独立、自由与公民意识。财产的个体私有权是具备独立人格的基

础，也正是在这一基础上，才形成基于个体本位且不依附于人的个体独立意识。个体财产私有权的神圣不可侵犯必然要通过某种形式予以保护，对个体财产私有权的重视以及法律保护，必然也蕴含着政治上的权利与自由，即获得选举权或被选举权。政治自由的保证是个体财产私有权得以实现的一个重要条件。

公民政治参与是政治自由的体现。参与，就意味着国家权力掌握在人民手里，保障国家立法反映公民个体意志集中成为公共意志，从而建立起旨在保障公民权利的权力制约机制。因此，对财产私有权的保护以及对个体政治自由的保护的需求也是西方法治意识浓厚的一个重要原因。

三、马克思主义指导下的社会主义政治文化

马克思主义认为政治文化是有阶级性的。以马克思主义为指导思想的社会主义制度的建立奠定了社会主义政治文化的基础，其中，公有制主体地位的确立奠定了社会主义政治文化中的集体主义思想和价值观的物质基础，有利于人们正确处理个人、集体、国家的关系①，有利于正确认识社会主义政治文化的核心理念，其中的民主、自由、平等、法治等是社会主义政治文化的主要范畴。

（一）民主

民主是社会主义政治文化体系中的重要范畴。民主是一种富有争议的价值，也表示多种多样的体系。② 民主的核心理念是人民主权原则和按照多数人意志决定公共事务，并保障少数人的基本权利。因此，民主是为了实现主权在民的原则，在公民能够自由平等地发表意见的基础上根据多数人的意愿进行决定的社会活动机制。正是在这个意义上，我们在坚持民主一般理念的同时，从国情实际出发，走中国特色社会主义民主政治发展道路是正当的、合理的。③

（二）自由

自由也是一个有争议的概念，其内涵和外延都很广。自由与专制相对立，它是社会主义政治文化的主要范畴。马克思认为，共产主义是一种自由联合体，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。社会主义政治制度的建立，为劳动人民实现真正的自由提供了最大的可能。现实社会主义国家是在经济文化落后的国家建立的，其生产力发展水平、政治文明程度和文化发展状况大都不佳，社会主义自由在发展的进程中还不同程度地存在着这样或那样的问题。改革开放以来，伴随着市场经济体制的建立和社会转型，中国不断扩大公民的经济自由和政治自由。需要注意的是，社会主义自由是集体主义基础上的自由，因为社会主义社会追求的是整个社会的共同富裕和真正平等，反对极端化造成的两极分化和身份差异。④ 因此，社会主义社会既维护和保障公民的个性自由，又鼓励个性自由与公共利益的统一。

（三）平等

恩格斯认为，平等作为一种美好的理想，既对资产阶级反对封建统治的革命起到了

---

① 参见虞崇胜、李艳丽：《当代中国政治文化的多元性分析》，载《学习论坛》，2004（11）。

② 参见［英］安德鲁·海伍德：《政治学核心概念》，155页，天津，天津人民出版社，2008。

③④ 参见李良栋：《怎样看待社会主义政治文化的主要范畴》，载《人民论坛》，2014（2）。

巨大的推动作用，也对无产阶级反对资产阶级的革命运动产生了重要的鼓动价值。邓小平强调，要坚持社会主义平等的原则，认为社会主义的本质就是要消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。共同富裕是经济平等，实现了经济平等才能实现真正的社会平等。所以共同富裕是社会平等的一个重要物质保障。坚持平等的社会主义价值目标，就必须坚持整个社会最终走向共同富裕的原则。强调社会主义平等要注意反对平均主义，需要提高效率为实现平等创造物质基础，但是效率提高以后却绝不能忽略平等问题。①

（四）法治

法治是指依照法律治理国家和组织社会，法律具有至上性。人治是指执掌国家权力者依据一己的判断、好恶去处理国家政务。法治的概念既包括静态的法律制度，也包括动态的法律制度的运作，如立法、执法、司法、守法的活动和过程。党的十一届三中全会以后，邓小平提出，为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。② 邓小平提出的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”十六字方针，其实已经概括了社会主义法治的思想。党的十五大总结改革开放以来的经验，根据发展社会主义市场经济以后的现实要求，提出依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略，为实现社会主义民主的制度化、法律化找到了具体途径，这是社会主义法治史上的重大进步。③

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》系统提出了依法治国的总目标和重大任务。总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。全面推进依法治国的重大任务在于：完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；深入推进依法行政，加快建设法治政府；保证公正司法，提高司法公信力；增强全民法治观念，推进法治社会建设；加强法治工作队伍建设；加强和改进党对全面推进依法治国的领导。

第二节　当代中国政治文化的社会化

人们的政治文化主要是通过政治社会化形塑而成。也就是说，政治社会化是个人学习和建立政治取向和行为模式，以及政治人格特征的过程和方式；是政治系统内所认同的政治取向模式和行为规范代际相传的过程。

一、学校教育普及对政治文化建设的推动

学校本身是专门的教育机构，原则上不具有政治性。但由于学校是国家财政资助的，必须执行国家的教育方针，因此学校教育具有以下功能：传播和维持主流政治文化的主导

① 参见李良栋：《怎样看待社会主义政治文化的主要范畴》，载《人民论坛》，2014（2）。

② 参见《邓小平文选》，2版，第2卷，146页，北京，人民出版社，1994。

③ 参见李良栋：《怎样看待社会主义政治文化的主要范畴》，载《人民论坛》，2014（2）。

地位，培养合格的政治角色，增强政治认同，维护政治系统良性运行，等等。

（一）培养人才直接为政治服务

学校通过语言和思想方式的强制性教育，使不归顺的、不统一的个体、团体“同化”，使国民成为一个共同体。学校的优势是可以同时教育数量可观的个人，可以系统地灌输政府希望公民具有的政治意识和政治取向，因此政府总是更重视学校的政治教育功能。

在古代社会，学校主要是培养官吏的场所。到了近代社会，具有较高科学文化知识水平和领导才能的统治人才更依赖于学校培养。现代社会对政治人才、管理人才的要求更高。所以，当今世界主要国家的政府大都特别重视教育。同时，教育的广度和深度，在很大程度上决定了政治文化社会化的程度。所以，中国高等教育进入大众化阶段后，有利于培养大量社会主义建设所需要的各类人才。

（二）传播主流政治意识形态

学校教育可以直接为政治制造舆论支持。目前中国学校花时间、花力气、上下一起抓的重点政治工作就是思想政治教育。从小学到大学，直至博士生教育，全国统一的教育大纲里都规定了必须严格执行的政治教育课程和教学时间。国家也一再组织专家学者根据形势的变化和改革进程编写或修订相关的政治教育教材，近期重点添加了公民教育和法律教育的内容。通过教师和教学，国家将社会主义政治意识贯穿于其他教育内容和各个教学环节中。

二、社会共同体的政治社会化作用

社会共同体是由社会地位、利益相近，信仰大致相同，且有某种共同志趣的人组成的，诸如政党、工会、学会、协会、俱乐部，甚至包括其他更多非正式的团体，等等。这些社会共同体组织形式或松散或紧密，但作为个人自愿参加的组织，它们具有相同的意识，往往在政治文化的传播上起着强化的作用。

各种社会共同体中，政党的角色至关重要，政党将意识形态作为自己的思想武器，作为获得力量的源泉。在当代中国，共产党是最大的社会团体，它的政治社会化作用最明显。政党社会化功能的发挥主要通过三条途径：党的政治纲领，党所控制的舆论工具，通过党的成员来影响他们周围的人。

但是在当前社会转型期，中国共产党的政治社会化功能面临一些挑战。改革开放以来，一方面，工作重心转移带来的一个直接的负面效应就是社会道德的真空和社会生活规范的无政府状态，它不仅使广大人民群众对中国共产党所奉行的党纲、信念产生一种疏离感，而且使广大党员干部产生信仰危机。另一方面，目标承诺与现实满足之间差距太大，很容易使民众产生一种挫折感。这与中国市场经济发展带来的社会世俗化转型，与公民在这种世俗化社会希望得到的社会公正、地位平等和自由追求财富的意愿相游离，没有达到预想的效果。同时，由于意识形态具有排他性，这种排他性也使得教育内容僵化，不具备包容性，使主流意识形态功能出现衰微的趋向。因此，我们应该将长期目标分割为阶段性目标，注重将各种有用思想吸纳整合进我们的主流政治文化中，增强其包容性，从而扩大其合法性基础，实现政治稳定。

三、大众传播媒介的政治社会化功能

大众传播媒介一般包括报纸、杂志、广播，电视、书籍等。它是在社会中大量传播信息的公开载体，其特点是无时无处不与社会成员接触，其形式纷繁、易于接受，是其他途径难以比拟的。可以说，现代大众传媒改变了人们认识、了解政治信息的程度和途径。大众传播媒介具有以下几项政治社会化功能：

（一）控制政治信息的传递，引导“政治正确”的舆论

大众传媒是政治信息的重要传递者，它提高了政治信息的普及程度和透明程度。大众传媒迅速地、持续地以各种方式把大量的信息传递给受众，这些信息中所包含的政治内容就潜移默化地影响着人们，特别是以电视、网络为主的大众传播媒介，对社会政治发展的影响更是前所未有，成为社会成员重要的政治信息来源。在现代社会中，大众传媒又有其自身的利益和追逐，在报道的过程中难免会有倾向或过滤，这就可能影响人们对信息的掌握，引导和控制舆论的焦点与走向。①

（二）影响政治态度，促进公民的政治参与

公民的政治态度是指人们对待国家政治生活的心理活动过程中所形成的认识、情感等因素。政治态度的形成是一个复杂的过程。在这个过程中，大众传媒发挥着重要作用。它通过明示或暗示的方式不断地向人们传递着有关政治理想、政治信仰、政治价值观等政治知识与信息，而个体在这些观念和信息的反复刺激下，逐渐形成自己的政治认识和政治情感，从而最终形成自己的政治态度。②

大众传媒通过不断向公众传递政治信息、灌输政治知识以及对社会政治问题的报道，逐渐增强人们对政治问题的注意，使得社会成员之间经常进行政治问题的讨论，提高公众对政治事务的兴趣以及对政治期望的追求，从而培养公众的政治参与意识。

（三）提高政治技能和效能，培育公民的独立意识

大众传媒通过灌输政治思想、培养人们正确的政治价值观、提高人们参政的知识和能力、锻炼人们的政治技能，培养富有政治责任感的政治人。政治人格含有三方面要素：个体独立意识、参政意识和政治技能。政治人格也不是一成不变的，在其形成发展的过程中，大众传媒起了重要的作用。政治人格首先强调的是每一社会个体所具有的独立政治意识——大众传媒培养了人们的这种个体独立意识。大众传媒帮助人们认识到自我需要、自我存在的价值，提高自我评价、自我控制的能力，使自己在客观世界中实现自我。③

（四）影响价值判断标准，提高公民的政治素质

大众传媒在信息传播中，履行着社会教育的职能，引导公民树立价值观。大众传媒通过对现实的描述、说明、解释等方式传达信息，把文化传递给下一代，持续地教育着已经离开学校的成年人、社会成员，并用统一的、主流的人生观、世界观和社会道德规范影响人们，让一代代人在社会中学习并认同社会传统和价值观。大众传媒利用其权威性和广阔的覆盖面，通过多种多样的形式把一整套价值判断体系确立在人们的脑海中。④

---

①②③④　参见丁永刚、周金玲：《大众传媒的政治社会化功能》，载《新闻爱好者》，2008（10）。

第三节　当代中国政治文化的建设路径

一、从体系文化方面增强公民的政治认同

阿尔蒙德等在《比较政治学：体系、过程和政策》中提出的体系文化是指政治体系的成员对于政治体系以及体系内的政治权威和权威人物合法性的政治倾向。它包括社会成员对政治共同体的认同意识、对体系内的政权及权威人物的支持与反感等。这是决定体系能否存在和维持的重要因素。

（一）增强政治体系的政治合法性

合法性是一个政治社会学概念，政权的合法性主要是就政权与社会的关系而言，政权具有合法性是指人民对政权的认同和支持。在历史上，政治合法性的基础是变化的。传统社会的合法性取决于统治者的世袭地位，或者是某种宗教习俗。在转型社会里，政治领袖可能依赖于自身特有的魅力、智慧或是某种意识形态。在现代的民主政治系统内，合法性取决于当权者在竞争性选举中获胜，或者是遵循了规定的宪政程序。合法性为政治权威和公民之间的互动关系确立了规则。在现代化的政治系统里，当局的政策输出能力受到自身合法性的性质与程度的限制。如果政府的合法性下降，那么即使它使用强制手段来迫使公民服从，其实际作为仍会受到妨碍。如果社会成员就某一政权所具有的合法性发生争论，其结果有时会导致内战或革命。

一个执政党和政府为保持自己的政治合法性，总是借助各种途径和手段，来争取获得人们的政治认同。自新中国成立以来，中国共产党在政治领导的合法性基础诉求方面经历了一个复杂的变化过程。从新中国成立到 1956 年，主要依靠执政绩效和意识形态并重以获得和维持政治合法性。从 1957 年到 1978 年底，中国共产党试图将合法性诉求主要建立在意识形态的信仰之上，执政的经济效果退居次要地位。1978 年底至今，经济绩效占主导地位，中国共产党主要依靠经济绩效来维持自己的合法性。

一个合法性基础牢固的政权必须具备三重合法性。一是意识形态的合法性，即政权所代表的价值主张必须被社会成员普遍自愿认同。强制的意识形态灌输不能维持这方面的合法性。二是程序的合法性，政权的产生、更迭和组成、运行方式，必须得到选民以投票的方式来进行检验。统治的权力是有限的，并受到宪法、法律和政治程序的约束。三是政绩的合法性，一个得到民众支持的政权必须有良好的政绩。单纯依靠一种维护合法性的手段，很难获得自觉、持久的政治认同。为此，必须建立多元一体的政治认同的基础体系，这是当代中国政治文化发展的一项重要内容。

（二）强化公民的国家认同意识

国家认同中最重要的元素是新的话语符号和价值标准。新中国成立以后，中国共产党通过拉近与社会各阶层的感情距离，巧妙地运用群众运动将革命的话语、思维以国家利益至上的观念灌输给人民大众。土地改革是一场改革生产关系的社会运动，既涉及阶级关系的变更，也是政治革命的延续。在土改中，农民分得了土地，翻身的农民很快坚定地拥护中国共产党，进而对共产党领导的新国家各项事业积极支持。所以，新中国成立初期的土

地改革本身就是一个培养国家认同的途径。阶级斗争、“割资本主义尾巴”，中国共产党领导的“一大二公”的传统社会主义得到了全国人民的认同。

改革开放后，中国共产党用“什么是社会主义，如何建设社会主义”等中国特色社会主义理论宣传让中国人民再次懂得了贫穷不是社会主义，让一部分人富裕起来是建设社会主义所必需的，唤起民众对中国共产党领导的改革开放的支持、对富民强国的支持，认同中华民族的复兴。

（三）增强体制的权威

传统专制王朝倒塌之后，中国处于一盘散沙的半殖民地半封建状态，中国共产党找到了马克思主义，走上了革命道路，中国共产党也就成为新的理论、新的思想和新的实践的载体。革命胜利之后的一段时间里，中国共产党特别强调意识形态的灌输，统一人民的思想，以达成共识，进而例证现行政治制度、政治体制、政党和政府的权威。改革开放以来，中国共产党在实践上不断探索、深化对社会主义的认识，让人民确信无疑——只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国。同时，中国社会主义的发展还必须坚持人民民主专政的国家制度，坚持中国共产党对全社会的权威性领导，坚持马克思主义对人们思想意识的指导，不搞西方的三权分立、多党政治及指导思想的多元化。这是实现现代化的根本前提，否则就动摇了整个社会主义事业，整个现代化建设事业也就毁于一旦。

二、从过程文化方面增强公民的政治效能和政治信任

按照阿尔蒙德的观点，过程文化包括公民在政治过程中的自我能力感以及公民的政治信任程度。

（一）强化公民的政治效能感

自我能力感或政治效能感揭示了社会经济发展中个人的收入、教育以及政治地位和政治参与的关系。

第一，收入、教育以及政治地位等因素在不同的社会里对政治参与会有程度不同的影响。经济发展扩大了社会中地位较高那部分人的比例，更多的人成为有文化、受过教育、经济上较富裕和从事中产阶级职业的人。那些受教育较多、收入较多和职业地位较高的人，参与的积极程度通常比那些贫穷、未受过教育和职业地位低下的人要高。地位变量更是与政治功效和能力的感觉联系在一起，那些感到在政治上有功效的人，参与政治的可能性比那些没有此种感觉的人要大得多。简言之，地位变量通过态度变量与政治参与联系在一起。

第二，社会经济发展促进政治参与。经济发展导致各种组织和协会成倍增加，大量的民众会参加这些团体。属于并积极参加这些组织的人，参与政治的可能性比不属于这些组织的人要大得多。亨廷顿的研究也表明，在稳定的政治秩序下，公民参与的状况与经济发展水平之间有一定的相关性。①

（二）增加公民的政治信任

政治信任是公民在社会生活尤其是政治生活中与他人在一起时所感受到的开放、合作

---

① 参见［美］塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，37页，北京，三联书店，1989。

和容忍的态度。

公民的政治信任是构成政治稳定和社会发展的基础，是促成民主政治发展的重要因素。公民之间以及由公民所组成的团体之间——如果在政治上相互信任——就能以妥协合作的态度参与政治活动，信任其他社会成员，认同大的政治原则，并在求同存异的基础上达成公共目标，进而可能贡献自己的力量。反之，如果公民以及团体之间普遍存在互不信任的政治倾向，人们就容易处于猜疑和犹豫之中，小心提防和谨慎行事就将成为社会普遍的行为方式，正常的意见或分歧也就易于导致敌对的情绪和偏激的政治行为，易导致政治冲突，政治目标也就难以在比较一致的民意基础上达成。

公民的政治信任可以从两个层面去理解：第一个层面是公民对其他社会成员作为政治活动者的信任。公民对其他社会成员的信任是建立在彼此平等、相互尊重的基础上的。如果公民本身存在着等级差别，本身就以身份差别去看待他人，就难以建立起相互信任的政治关系。在平等的社会中，人们更倾向于从理性角度去思考问题。现代社会是开放、联系的社会，任何人都不能只靠自己的力量孤立地生活。当公民意识到个人影响力是有限的之时，他对信任其他社会成员的必要性的认识也会增进。

第二个层面是公民对领导阶层的信任。领导者权力的维持在一个民主制度中是不可或缺的。相信领导者不是异己的、压榨民众的力量，而是同一政治共同体的一员，公民才愿意将公共权力交给他们。在这种情况下，领导者的权威才能得到认同。如果政治运作是在一种缺乏公民认同的状况下进行，则领导者将更多地选择运用暴力或强迫的手段来迫使公民接受。反之，人们就可以安心地使用或服从于政治权力，而不必担心是否会有什么欺诈或阻挠。

三、从政策文化方面引导公民形成公共理性

政策文化是指政治体系的成员对公共政策的倾向模式，即在选择什么样的政治行动来实现社会所要达到的意图或目标的问题上，政治体系的成员所表现出来的倾向——公共理性。这种倾向来源于成员对社会理想以及对现实社会中现有条件的不同认识，它决定着公共政策的内容和实施。

加强公民文化建设是培育公民对社会资源的提取和分配以及对行为管制的选择形成建设性意见的前提和基础。改革开放 30 多年，是中国人公民意识生长最普遍、最迅速的时期，但由于传统的影响以及公民社会发育滞后等原因，许多人仍处于“臣民”状态，公民与“臣民”并存可能会延续相当长的时期。

公民文化建设主要是培育公民的公共理性，体现为两个方面。第一，大力促进“臣民”向公民的转型。我们要利用学校、媒体尤其是公民组织等政治社会化途径，进行坚持不懈的公民教育。第二，强化公共精神的培育。公民文化是我们的文化短板，有公民意识不等于有成熟的公民精神。当下公民精神不成熟的普遍表现是公共理性的缺失。很多人自己的权利意识开始觉醒，但相应的责任意识、义务观念都还跟不上，同时缺乏对他人权利的尊重。碰到个人利益与他人利益、公共利益发生冲突，或者个人利益受到一些损失，很容易意气用事，做出极端的行为。公共精神是公民的基本美德，是公民文化中的核心要素，也是民主政治的文化条件之一。

总之，通过公民教育培育公共理性，最重要的是让公民学会正确处理自己与社会的关系，树立起权利必与义务相对应的观念，以平和、理性的心态和认知参与公共事务的处理。

关键术语

政治文化　　政治社会化　　政治认同　　政治效能感

复习思考题

1. 当代中国政治文化有哪些来源？
2. 政治文化社会化的途径有哪些？
3. 当代中国政治文化发展建设的路径有哪些？
4. 如何看待传统政治文化对当代中国政治文化建设的影响？

当代中国的公民社会

公民社会在当代中国既是内蕴丰富的理论话语，又是紧迫严峻的现实议题。改革开放以后我国公民社会的成长不仅引发了我们对于公民社会本身的历史渊源、基本内涵、文化价值等理论问题的探讨，而且还进一步推动我们对于中国语境下公民社会和国家的关系、公民社会发展的过程以及公民社会构建的路径等重大现实问题的思考。可以说，公民社会问题已经成为影响当代中国社会转型与变迁的重要因素。

重点问题

- 公民社会的理论脉络
- 中国公民社会的历史发展
- 中国公民社会与国家的关系
- 中国公民社会的生成路径

第一节 概论

“公民社会”本是西方政治哲学中的传统概念，它译自英文词汇“civil society”，国内学者也常将其翻译为“市民社会”或“民间社会”。虽然这三个中文称谓在学术研究中被交叉使用，但事实上它们并非完全同义，而是存在一些细微的差别。作为“civil society”的经典译名，“市民社会”是早期最为流行的术语，它来源于马克思主义经典著作的中文翻译，但这一术语在实际使用中常被传统地理解为资产阶级社会，因而多少带有贬义色彩。“民间社会”是一个中性称谓，原来是台湾学者对“civil society”的翻译，但后来随着非政府组织、非营利组织、第三部门、公民社会组织等新兴词汇的出现以及这一术语本身的局限性而逐步边缘化。自从20世纪80年代以来，公民社会理论在西方流行起来并在学界、政界、民众中产生强烈反响和共鸣，关于公民社会问题的关注和讨论也逐渐增多，同时伴随着全球化进程扩展到世界其他地方，公民社会作为“civil society”的新译名在改革开放过程中也被引入我国。

一、公民社会理论的历史演进

社会存在决定社会意识，人们思想观念的产生离不开对社会历史和现实的考察。公民社会理论是不断地适应社会的政治、经济、文化变迁而产生和发展的，并在悠久的思想文化传承过程中逐步演化，自古至今，公民社会理论先后经历了三个发展阶段。

（一）公民社会理论的古典形态

公民社会的古典含义主要来源于古希腊罗马的城邦文明以及中世纪封建体系夹缝中出现的城市文明这两大古典的公民社会形态，它跨越了从公元前 4 世纪到公元 17—18 世纪漫长的历史时期。公民社会最早出现在古希腊先哲亚里士多德的著作《政治学》中，指的是“自由和平等的公民在一个合法界定的法律体系之下结成的伦理—政治共同体”①，在这里，每个公民都有权利和义务参加城邦的公共事务。公元前 1 世纪时，古罗马思想家西塞罗将其转译为拉丁文：“不仅指单个国家，而且指业已发达到出现城市的文明政治共同体的生活状况，这些共同体有自己的法典（民法），有一定程度的礼仪和都市特性（野蛮人和前城市时期的文化不属于市民社会）、市民合作及依据民法生活并受其调整，以及‘城市生活’和‘商业艺术’的优雅情致。”② 也就是说，公民社会是指人类超越野蛮状态并将步入的文明社会，它开始拥有以都市文化、工商业活动、政府和律法等为标志的文明成果。此后一直到近代之前，包括奥古斯丁、阿奎那等基督教神学家在内的西方思想家都是在亚里士多德和西塞罗的思考基础上使用这一概念的。

17—18 世纪，为适应近代资本主义生产方式发展的要求，洛克、孟德斯鸠、卢梭等资产阶级思想家提出了社会契约论以反对封建王权的君权神授思想。他们认为人类最初是生活在无政府的自然状态中，但这种自然状态由于缺乏和平、安全、人身保障等，因而要通过权利让渡并订立社会契约的方式过渡到公民社会。于是公民社会获得了与自然状态相对应的含义，其与政治国家是同义语，指的是人们生活在政府之下的一种法治的、和平的政治秩序。不管是古希腊罗马时期国家与社会的高度复合，还是中世纪时期国家对于社会的监护和压制，抑或是资本主义萌芽时期与自然状态相对的公民社会，这些都反映出了西方文明一直到 17 世纪前资本主义的社会状况，即国家与社会并未分离，或者并未完全分离，整个社会表现为高度政治化的国家结构，公民社会与政治国家是相重合的，它还无法独立出来并获得自身完整的意义。

（二）公民社会理论的现代发展

现代公民社会理论是在公民社会与政治国家分化的过程中形成的。近代资本主义的快速发展及其所引起的资产阶级民主革命推翻了封建君主，并确立了资本主义制度，从而为工商业活动的自由发展和私人领域的独立存在确立了根本的政治保障，极大地促进了公民社会的发展及其与政治国家的分离，此时公民社会逐步获得了自身发展的独立性并发展出自己独特的内涵。

---

① 参见亚里士多德：《政治学》，1 页，北京，商务印书馆，1981。

② ［英］戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，125～126 页，北京，中国政法大学出版社，1992。

现代意义的公民社会理论是在黑格尔和马克思那里形成的。黑格尔主要是从伦理精神的角度来理解公民社会，他认为人类意志自由的充分实现需要经过三个阶段——家庭、公民社会和国家。家庭是以血缘为纽带的爱为核心的，体现了最直接、最自然的伦理精神。但随着商品经济的发展，人对于独立经济利益的要求会越来越强烈，商品经济的冲击使得家庭伦理会遭受一定程度的解体，而适应商品经济发展要求的公民社会伦理开始慢慢形成。黑格尔认为，公民社会就是处于家庭和国家之间的伦理阶段，这一阶段已经超越了以血缘为基础的家庭伦理，“家庭的直接统一已涣散为多数”①，公民社会成为各个成员作为独立的单个人的联合体。在这个联合体中，每个人都作为特殊的独立个体而存在，并表现为意志自由的任性，个人的利益和需要、权利和自由成为市民社会的最终目的。同时，黑格尔认为：“特殊的个人在本质上是同另一些这种特殊性相关的，因为如果他不同别人发生关系，他就不能达到他的全部目的；因此，其他便成为特殊的个人达到目的的手段，但是，特殊目的通过同他人的关系就取得了普遍性的形式，并且在满足他人福利的同时，满足自己。”② 也就是说，此时公民社会是以独立的个体为核心的，同时个体需要的实现还要依赖普遍的形式，即个体之间“相互需要的体系”。

黑格尔对于公民社会的理解奠定了现代公民社会理论的基本框架，马克思继承了这一思路，并在批判的基础上实现了某种程度的超越。有所不同的是，黑格尔是从唯心主义的角度出发，把历史发展归结为伦理精神的自我运动过程，认为公民社会是介于家庭和国家之间伦理精神发展的中间环节，而马克思则坚持唯物主义的立场，其直接从物质生产生活的实践中考察公民社会。他指出，“市民社会包括各个人在生产力发展的一定阶段上的一切物质交往”③，它包括该阶段上的整个商业生活和工业生活，公民社会始终标志着直接从生产和交往中发展起来的社会组织。在这里，相对于黑格尔把公民社会归结为“相互需要的体系”，马克思则直接指出了公民社会的本质规定，即公民社会作为一种私人利益的体系，乃是一切物质交往关系的总和以及由此而形成的社会生活领域。在这里，他们其实是应用“政治国家—公民社会”两分法来分析社会的总体结构，把市场经济当作公民社会的核心部分，认为公民社会是相对独立于政治国家的，主要由“需要的体系”构成的经济交往领域以及在商品经济社会中直接从生产和生活交往中发展起来的社会组织所构成的不能与政治国家相混淆，也不能为政治国家所湮没的非政治的社会自主领域。黑格尔和马克思的公民社会观念是自由竞争时期资本主义社会现实的观念反映。

（三）公民社会理论的当代转型

20世纪以后，随着自由竞争资本主义进入垄断阶段，公民社会观念也进入新的发展时期，对公民社会的理解也由之前的经济视角开始慢慢转向了社会文化视角，而这主要归因于当时整个世界正在经历的深刻变化。在自由资本主义阶段，公民社会的发展主要表现为逐渐摆脱传统专制国家特权等级社会关系的束缚而培育独立、自由和平等的市场交换体系，此时尊重和保障公民社会经济交往领域的自主发展成为政治国家的主要职责，这同时

---

① ［德］黑格尔：《法哲学原理》，198页，北京，商务印书馆，1961。

② 同上书，197页。

③ 《马克思恩格斯选集》，2版，第1卷，130页，北京，人民出版社，1995。

也构成当时公民社会的基本内涵。但随着垄断资本主义阶段国家干预主义盛行，强大的官僚体系对社会的全面控制使国家日益成为脱离公民社会的异己力量，这引发了人们对于公民社会本身及其与政治国家之间内在结构的深层反思。葛兰西是最早关注这一问题并对公民社会重新进行思考的学者。与黑格尔和马克思强调公民社会的经济意义不同，他更加强调公民社会的文化功能。在他看来，政治社会与公民社会共同构成上层建筑的两大领域，资产阶级国家一方面通过政治社会的强制权力来实施对社会的统治，另一方面又通过公民社会传播统治阶级的意识形态，确立文化领导权并构筑自身合法性的基础。在这里，葛兰西把公民社会看作政党、工会、学校、教会等各种民间组织的总和，资产阶级国家通过影响和统合这些自治组织从而在社会中普及符合统治阶级要求的文化意志形态。葛兰西这一开创性的分析赋予了公民社会全新的内涵，人们对公民社会的关注开始从经济关系领域慢慢转向文化批判领域。

随后，哈贝马斯的公民社会理论也沿着这个思维转向展开，但他认为葛兰西把公民社会仅仅看作各种民间组织的总和而抛弃了非常重要的经济关系领域，使得其对于公民社会的理解有失全面。哈贝马斯认为："公民社会是随着资本主义市场经济的发展而形成的独立于政治国家的私人自治领域，它本身又由两个领域构成：一是以资本主义私人占有制为基础的市场经济体系，它包括劳动市场、资本市场、商品市场及其控制机制；二是由私人组成的、独立于政治国家的非官方组织所构成的社会文化系统，它包括教会、文化团体和学会、独立的传媒、运动和娱乐俱乐部、辩论俱乐部、市民论坛和市民协会、职业团体、政治党派、工会等。"① 对于当代资本主义社会来说，其主要危机已经不是那种因生产的无政府状态而导致的经济危机，而是国家干预社会生活领域时所要面对的合法性危机。按照哈贝马斯的理解，公民社会作为社会文化系统，它是一个具有文化批判功能的公共领域，其构成了政治国家合法性的基础，只有当社会文化系统在市民社会中获得高度的自治和空前的解放，并且与政治国家形成一种良性的互动关系，现代国家才具有不竭的合法性资源，社会才能获得良性的发展。应该说，哈贝马斯对公民社会研究视角的转向做了很好的理论总结，当代的公民社会理论越来越倾向于把公民社会看作私人自治的领域，被称为后马克思主义者的当代美国政治学家科亨和阿拉托更是提出了重建公民社会的理论主张。他们认为，公民社会是指"介于经济和国家之间的社会相互作用的一个领域，由私人的领域（特别是家庭）、团体的领域（特别是自愿性的社团）、社会运动及大众沟通形式组成"②。因而应该把经济领域从公民社会中分离出去，把社团组织和民间公共领域当作公民社会的主体，从而完成将公民社会指向社会文化领域的当代转型。

二、公民社会的基本内涵

对于公民社会的界定，目前学界众说纷纭，主要存在两种视角：一种建立在国家—社会两分法的基础上，认为公民社会是指独立于国家但又受到法律保护的社会生活领域及与

① ［德］哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，29页，上海，学林出版社，1999。

② Jean L. Cohen, Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1992, p. Ⅸ.

之相关联的一系列社会价值和原则，具体是指社会成员按照契约性规则，以自愿为前提，以自治为基础进行经济活动和社会活动的私人领域。另一种观点则建立在政治社会—经济社会—公民社会三分法的基础上，认为公民社会是指独立于政治国家和经济系统，并介于国家和家庭或个人之间的一个社会相互作用领域及与之相关的社会价值或原则。公民社会追求社会生活领域的独立性以及维护公民基本的权利和自由，它既反对国家职能的任意扩张对公民社会的干预和压制，也反对经济系统的过度渗透及其商业化模式对社会生活领域的侵蚀。

从当前学界的实际情况来看，三分法的公民社会视角逐渐被大多数学者所接受，对此，国内有学者指出："公民社会是指'国家或政府系统，以及市场或企业系统之外的所有民间组织或民间关系的总和，它是官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域。公民社会的组成要素是各种非政府和非企业的公民组织，包括公民的维权组织、各种行业协会、民间的公益组织、社区组织、利益团体、同人团体、互助组织、兴趣组织和公民的某种自发组合等。由于它既不属于政府部门（第一部门），又不属于市场系统（第二部门），所以人们也把它们看作介于政府与企业之间的'第三部门'。"① 概括来说，公民社会就是公民在官方政治领域和市场经济领域之外自愿结社、自由讨论公共问题和自主从事社会活动而自发形成的民间公共领域。

作为一种独立于国家和自由市场之外的社会公共领域，公民社会有其特定的内涵，并彰显着独特的价值追求。

首先，公民社会是倡导独立意识的自治社会。独立、自主、自律、自治是公民社会的基本特征。根据《布莱克维尔政治学百科全书》的解释，自治是指某个人或者集体管理其自身事务，并且单独对其行为和命运负责的一种状态。公民社会通过公民和公民社会组织的自我管理、自我约束、自我服务和自我发展来实现社会的高度自治，它非常强调公民和公民社会组织的独立性、自主性以及它们所需要承担的社会责任。

其次，公民社会是高扬个性自由的多元社会。公民社会理论以个人主义作为其理论预设，个人是社会生活的基本单位，国家和社会的存在都是为了实现个人的价值和需求，保障个人的权利和自由。公民社会鼓励个性自由，追求价值观念多元化、个体需求多元化、组织形式多元化、生活方式多元化，并主张通过宽容、妥协、沟通、协商等形式来维系这种多元状态。

再次，公民社会是鼓励公民参与的民主社会。公民参与是公民社会最为重要的政治内涵，积极的公民意识更是公民社会健康发展的重要保证。托克维尔认为，公民社会是免费的民主大学校，公民可以从中学到团体生活的理论，并培养人们在更高层次、更大规模上参与合作的资本。公民社会能够激发公民参与的热情，培养和强化公民的民主意识，使其积极而负责地参与社会行动，自觉履行公民责任。

最后，公民社会是崇尚契约精神的法治社会。梅因在关于人类发展的论著中曾说过："所有进步社会的运动，到此处为止，是一个'从身份到契约的运动'。"② 契约是现代社会文明的结晶，契约关系的核心在于契约主体间权利与义务的平衡，而契约精神则体现为对于这种规则的普遍认同。公民社会是一个以契约为基石的社会，个体之间，团体之间，

---

① 俞可平：《中国公民社会：概念、分类与制度环境》，载《中国社会科学》，2006（1）。

② ［英］梅因：《古代法》，97页，北京，商务印书馆，1959。

个体、团体和国家之间都通过法律、法规确立了种种的契约关系。从根本上说，契约的实现主要基于人们发自内心对法律的信仰和对法律神圣性的敬畏，正如伯尔曼所说："法律只在受到信仰，并且因而并不要求强制力的时候，才是有效的……真正能阻止犯罪的乃是守法的传统，这种传统又植根于一种深切而又热烈的信念之中，那就是，法律不仅是世俗政策的工具，而且还是生活终极目的和意义的一部分。法律需要被信仰，否则它形同虚设。"① 因此，契约精神是公民社会的精神支柱，更是现代法治社会健康发展的基础。

三、公民社会与国家关系的理论透视

公民社会是与政治国家相对应的分析范畴，作为与公共政治领域相区别的社会自主领域，公民社会与国家的关系也就成为公民社会理论的核心问题。当代国家与公民社会关系的理论主要源于近代西方思想家对社会与国家关系的诠释，而近代西方国家与社会关系的架构通常基于两大理论视角。

第一，"国家高于社会"的国家主义，即以国家为中心，强调国家的作用。这种理论自马基雅弗利开始，后经布丹、霍布斯进一步发挥，并最终由黑格尔完成。现代意义的国家观念，即把国家视为一种抽象的公共权力的观念在文艺复兴时期就已萌芽。马基雅弗利认为，国家产生于因人的邪恶本性而导致的战争状态，国家的核心问题就是权力，没有权力的约束，整个社会就会在人们对狭隘私利的追求中趋于崩溃，由此主张统治者要不择手段地夺取、扩大和保有自己的权力，并通过掌控这种至高无上的专断权力而实现整个社会的统一和秩序。布丹则赋予国家主权的含义，他认为国家就是由许多家庭及其共同财产所组成的、具有最高主权的合法政府，主权具有绝对性、永久性和至高无上性，它超乎社会和个人之上，不受法律限制。

霍布斯在布丹主权理论的基础上又通过社会契约理论重新阐释了国家的作用。他认为主权是人们摆脱战争状态的唯一庇护，国家是生活于自然状态的人们基于和平与安全的需求通过彼此间订立契约而建立的，由于人们在订立契约时让渡了全部权利，而主权者却没有参加契约，因而主权者不受契约的约束，其权力具有最高权威。"主权不论是像君主国家那样操于一人之手，还是像平民或贵族国家那样操于一个议会之手，都是人们能想象到的使它有多大，它就有多大。"② 不过主权者的权力也有底线，即为权利让渡者保留保卫自己生命而抵抗他人侵害的权利。显然，霍布斯所推崇的是能为个人提供和平与安全的国家，虽然其能为社会和个人提供必要的保护，但霍布斯的学说同时也为国家支配、干预、渗透社会生活创造了过多的空间和机会。

黑格尔的视野较霍布斯开阔，他以系统而全面的理论形式深刻解析了国家与社会的关系。黑格尔认为，公民社会中"每个人都以自身为目的，其他一切在他看来都是虚无"③。这种以私利为根基的社会本身带有"异化"的特征，它意味着追求私利的特殊性是没有节制的，无休无止的冲突和斗争最终会导致整个社会的道德沦丧和秩序混乱。公民社会在伦

① ［美］伯尔曼：《法律与宗教》，43页，北京，三联书店，1991。
② ［英］霍布斯：《利维坦》，161页，北京，商务印书馆，1985。
③ ［德］黑格尔：《法哲学原理》，197页，北京，商务印书馆，1961。

理原则上的内在缺陷是无法通过自身克服的，而唯有依赖普遍性的体现者——国家才能得以克服。国家代表并反映普遍利益，是伦理理念的现实，国家在伦理原则上高于公民社会，同时作为绝对自在自为的理性存在，国家本身就是目的，而个人和社会是为国家而存在的，个人的自由和权利只有在符合实现国家进步这一最高目的时才有意义。

第二，“社会先于或外于国家”的自由主义，即以社会为中心，注重社会的功能。思想家洛克、斯密、潘恩、孟德斯鸠、托克维尔等坚持这一思路。个人权利的目的性与公共权力的工具性是近代自由主义的核心理念，也是近代自由主义国家与社会关系理论的逻辑起点。洛克与霍布斯同样以社会契约论作为分析的逻辑起点，得出的结论却截然不同。洛克认为在自然状态中，人们既然都是平等和独立的，任何人就不得侵害他人的生命、健康、自由或财产。生命权、自由权和财产权是人最基本的自然权利，不可侵犯、剥夺或转让。他同时认为，国家权力获得的基础在于个人权利的让渡，“而且要按照社会所一致同意的或他们为此目的而授权的代表一致同意的规定来行使，这就是立法权和行政权力的原始权利和这两者之所以产生的缘由，政府和社会本身的起源也在于此”①。也就是说，个人和社会先于国家而存在，国家产生的目的是保障个人权利，要以不损害个体权利为国家权力的范围和限度。洛克所设定的这种关系范式也引出了两种思想导向，一是对限制国家权力、维护个人权利的倡导，二是对社会摆脱国家干预而自治的自信。② 紧随其后的亚当·斯密认为，社会经济领域是通过“看不见的手”进行自我调节的，他主张自由放任的经济政策，反对国家干预经济生活，认为正是经济与政治的分离才为后来国家与社会的二元分化奠定了坚实的基础。潘恩则将这条思维路线引向极致，他认为社会代表着绝对的良善，而国家不过是社会为维护其公共利益而进行权力委托的载体，除保障公共安全之外，任何其他国家行为都应禁止。他坚决支持社会要监督和制约国家，并抵制国家专制主义的干预，因为他坚信政府“即使在最好的情况下，也不过是一件免不了的祸害，在其最坏的情况下，就成为不可容忍的祸害”③。

而如何防止国家权力侵犯个人和社会的自由呢？孟德斯鸠在洛克分权思想的启发下系统地阐述了他的分权理论。他说，“一切有权力的人都会滥用权力，这是万古不易的经验。有权力的人们使用权力一直到遇到边界的地方才休止。……要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”④ 这就必须要在制度上将不同的权力分开掌控、相互制约、彼此协调，即立法权、行政权和司法权之间的分立与制衡，否则“如果司法权不同立法权和行政权分立，自由也就不存在了。如果司法权同立法权合而为一，则将对公民的生命和自由施行专断的权力，因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合而为一，法官便握有压迫者的力量，如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一机关行使这三种权力，即制定法律权、执行公共决议权和裁决私人犯罪或争讼权，则一切便完了”⑤。托克维尔最终对

---

① ［英］洛克：《政府论》（下），78页，北京，商务印书馆，1964。

② 参见邓正来：《市民社会与国家——学理上的分野与两种架构》，见邓正来，J.C. 亚历山大：《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径》，93～95页，北京，中央编译出版社，1999。

③ ［美］潘恩：《潘恩选集》，3页，北京，商务印书馆，1981。

④ ［法］孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），154页，北京，商务印书馆，1961。

⑤ 同上书，156页。

这一思想进行了系统性的总结。他认为，国家专制主义的强势很容易造成对社会的威胁和冲击，在民主的名义下，社会往往会沦为国家权力的支配之物，必须要防止权力垄断。他提出以社会制约权力的思路，即一个由各种独立、自主的社团组成的多元社会具有“一只独立的眼，监督着国家，使之不沦为专制”①。可以说，独立于国家之外的公民社会是实现社会制约国家的重要力量，更是保障政治民主不可或缺的条件。总之，近代自由主义强调个人权利优先，倡导社会自主自治，主张社会对国家权力进行监督和制约，坚持“小政府、大社会”的关系模式。

从某种意义上说，近代国家主义和自由主义有一个共同的思维取向，都是过多关注国家或社会中的一方，而忽略了另一方的作用。正如皮尔逊所注意到的，要么单纯强调国家对社会的安全保障、利益整合和福利供给，成为“国家中心型社会”；要么片面强调社会与国家的分离和对立，倡导社会的自主和自治，忽略国家与社会的统一，成为“社会中心型国家”。这种偏重一方的思维倾向在20世纪以后实现了新的变化，国家与社会从分化、独立又逐步趋向交融与整合，如当代的新自由主义理论、公民社会理论、善治理论、第三条道路等等。从当代各理论流派对于国家与社会关系的定位和诠释来看，国家主义和自由主义两种视角会始终存在并相辅相成，而其中的关键问题是如何消解、调和国家与社会间的本源性张力，并强化两者间的良性互动与合作，这也是当代国家与社会关系理论应该关注的重要问题。

第二节　中国公民社会发育的历史与现实

从历史上来看，我国公民社会的发展过程可谓步履维艰。有学者曾指出：“中国现代化两难症结真正的和根本的要害在于国家与社会之间没有形成适宜于现代化发展的良性结构，确切地说，在于社会一直没有形成独立的、自治的结构性领域。”② 而这个结构性领域就是指公民社会，它的缺失严重影响到我国现代性制度和文化的生成机制。

一、传统社会下国家对公民社会的吞噬

在我国古代传统社会下，家庭小农经济结构和家国一体的宗法政治结构共同打造了一个典型的宗法式社会，整个社会就是一个贵贱有等、长幼有序、男尊女卑的等级身份体系，每一个人都被紧紧束缚在自上而下的等级依附关系中，而礼教伦常牢牢禁锢着人们的观念并约束着人们的行为。对此，韦伯曾说过：“中国的城市之所以难以获得西方城市所获得的那种自由，原因在于宗族的纽带从未断绝，由农村迁入城市的市民，与其宗族、祖产、祠堂所在的故乡保持着千丝万缕的联系，也就是说，和他出生的村庄保持着所有礼仪和人际上的重要联系。”③ 也正是中国古代发达的血缘关系使得相当严格的宗法伦理不仅构成社会普遍的规范体系，同时也上升为政治统治的有效法则。这样社会和国家都因打上

① John Kean, *Democracy and Civil Society*, London: Verso, 1988, pp. 49-51.

② 邓正来、景跃进：《建构中国的市民社会》，载《中国社会科学季刊》（香港），1992（创刊号），59页。

③ ［德］马克斯·韦伯：《儒教与道教》，6页，北京，商务印书馆，1995。

血缘宗法的烙印而结成“家族结构式国家”，从而下层的父权、家族、伦常与上层的君权、国家、律法实现同构化结合，这种国家与社会之间的超稳定结构不仅导致了政治权力对于私人领域全面的渗透和控制，而且国家也实现了对于公民社会生活领域的全面吞噬。

二、近代中国公民社会的艰难萌芽

到了近代，持续了两千多年的家国同构社会格局终于在外来侵略力量的客观影响下慢慢解体，传统社会结构的崩溃必然意味着新的秩序体系的形成，而在面对内忧外患的严峻挑战下，救亡图存的重任赋予了民族主义强烈的历史使命感。或许是近代反帝的压力太过巨大，又或许是传统社会秩序体系过于顽固，更或许是古今中外矛盾和冲突的相互交织，我国现代化转型实在太过复杂且任务繁重。

从鸦片战争、洋务运动，到辛亥革命、五四运动，甚至到新民主主义革命、社会主义革命和建设，深深的民族危机所引发的民族主义总是不断地推动着集权体制的建构来挽救危机四伏的近现代社会。正如菲利普·库恩所说：“民族主义是一股强大的体制力量，它既铲除了身份的界限，又促进了社会参与和动员，但是，民族主义的主要特点是，它总是锲而不舍地致力于创造一股强大的中央集权国家，在这种情况下，20 世纪中国体制的变化始终显示出强烈的国家主义色彩……这种趋势也使中国想发展出一个足以维持生存的公民社会的希望几乎完全破灭。”① 可以说，民族主义作为近代社会的主题，不仅有力地推动着近代的反帝运动以及传统社会秩序体系的崩溃，同时也作为一股强大的凝聚力而不断地整合着千疮百孔的中国社会，并自然地选择了国家主义强权体制的建构，其间传统政治文化强大的历史惯性以及对于西方民主体制嫁接的失败教训，也正好从正反两面赋予这种选择某种程度上的合理性。这种国家主义的强权统合虽然与传统的君主专制统治有着本质的不同，但形式上仍存在着很大的相似性，即政治上的高度集权架构，而这也同时决定了我国公民社会发展过程的艰难和曲折。

近代西方的入侵不仅导致了一系列的革命和运动，而且还引发了社会各个领域的改革和变迁。我国的民族工业就是在民族振兴的动力下慢慢发展起来的，19 世纪末 20 世纪初，在我国沿海地区发达的工商业城市相继出现初生的民族工业，而且独立的商会、行会、教育会、体育会、自治公所等自治组织已经产生，城市中的公共自治领域逐步扩及工商、慈善、教育、治安、舆论等各方面，这些也被后来的许多学者认定是我国近代公民社会的雏形。应该说，当时各种民间团体和自治性机构确实在社会生活中发挥着重要的作用，也在一定程度上弥补了国家控制之外的社会自主空间，但其能否发育成真正强大的公民社会，则需要我们从整体的社会结构和社会关系上去审视。公民社会本质上是独立个人间的自主交往领域，它是在商品经济充分发展的基础上形成的社会交往体系。

从我国近代的历史背景来看，当时社会中自治性社团组织和一定范围的公共自治领域并不是伴随着商品经济的发展强大并与国家进行力量博弈的结果，而只是国家政权的暂时性弱化留下的社会自主空间，其实社会整体上仍是处于高度集权的强力统合状态。不管是近代工业的发展还是社会自治领域都无法真正摆脱国家权力的干预和控制，它们的独立性

---

① 转引自萧功秦：《市民社会与中国现代化的三重障碍》，载《中国社会科学季刊》（香港），1993（4）。

都很脆弱，而这主要归因于近代工业的兴起是清政府面对西方挑战做出的无奈之举。它一开始就带有浓厚的官办色彩，虽然后来也呈现出一定程度的民间化趋势，但在民族危亡之际，社会中的任何力量和领域都必须服从国家权力的统一支配。可以说，近代国家主义的集权整合模式是当时内外交困特殊历史境遇下的必然选择，这也同时意味着当时公民社会发展的空间相当有限。

三、新中国成立后中国公民社会的严重缺失

当近百年的民族灾难和屈辱伴随着1949年新中国成立而宣告结束后，我国又面临着巩固新生政权和社会主义现代化建设的双重任务，当时国内严峻的安全局势和物质匮乏的严重性迫切需要国家进行有效的社会整合和具有强大的动员力。同时面对社会主义阵营与资本主义阵营在军事、政治和意识形态领域剑拔弩张的紧张局面，我们最终选择借鉴苏联的社会主义发展模式，即经济上实行计划经济体制，政治上则采用中央集权的国家主义体制。这种发展模式意味着国家要全面控制社会生活的所有领域，经济领域的生产、供给、销售完全由国家统一安排，社会领域则通过农村中的公社体制和城市中的单位体制来实现对整个社会生活的支配。政治领域则通过党对干部人事制度的直接控制和上下归口管理实行一元化领导，实际上就是党通过自身的领导体系和组织体系对国家和社会实行集中统一领导，从而把国家和社会全面整合进党的领导体系和组织体系之中。个人的生活空间主要局限在自己所属的公社或单位内，个人也只能通过公社或单位得到由国家统一分配的各种资源。可以说，这种总体性的社会安排在新中国成立后的社会资源配置以及秩序整顿方面发挥了重要的作用，但也使得整个社会付出了高昂的成本和沉重的代价。绝对而全面的集中控制严重窒息了社会自主机制和私人生活的空间，它使得国家之外不存在任何资源的流动以及社会自主的领域和力量，独立的个人以及个人间自主的社会交往关系也根本无法存活，在此期间公民社会可以说完全处于缺失的状态。这种发展模式所造成的社会弊端终于在“文化大革命”期间国民经济的崩溃和社会的全面失序中得到总爆发。从总体上看，在这之前的中国并不存在真正意义上的公民社会，社会一直湮没于国家中。

四、改革开放后中国公民社会逐步兴起

1978年改革开放以来，中国社会深刻的经济、政治、文化变迁不断地为公民社会的成长提供着生存的条件和空间，从某种意义上说，改革开放的过程就是中国公民社会萌芽、发展的过程。

市场化取向的改革为公民社会萌发奠定了必要的经济基础。相对于计划经济时代国家对于经济活动的总体性安排，市场经济主要是按照供求、价格、竞争等灵活的市场机制来配置资源，它更加强调社会内部机制的自主调节，更加鼓励社会的多元与自治、个人的自由与平等。

政治体制改革为公民社会的成长营造了相对宽松的政治环境。通过政企分开、政社分开、政事分开等一系列政府职能转变，政府重新厘定与市场、企业、社会的关系。市场成为资源配置的主要方式，政府由直接的全面计划改为间接的宏观调控。企业则由政府的附属物转为独立的经济利益主体，政府不再过多干预企业的经营自主权，原先的农村公社制

和城市单位制也逐步被打破，并分别被村民自治和城市社区自治所取代。

经济和政治体制改革的逐步深入使整个社会日益呈现出开放、宽松、活跃的氛围，同时民众的文化价值观念也发生着巨大的变迁，并为公民社会的发展提供了坚实的思想基础。市场经济对于利益主体自由、平等地位的尊重激发了民众权利意识的觉醒，普遍交换的体系又强化了个人参与的广度和深度，并提高了民众参与的意识。政治体制改革更是加深了民众对于民主法治、公平正义、自由平等价值观念的理解和认同。换句话说，现代公民意识在改革开放过程中对于传统臣民观念的否定和超越是政治文化领域变迁的重要内核，它不仅使民众更加崇尚自由、平等、民主、理性、宽容等精神，而且还培养了民众对于公共性价值深刻的体认与关怀。正是在这样的社会变革背景下，国家逐步放松了对于社会和个人的管制，允许社会上部分资源自由流动，社会与国家的逐步分化同时赋予了社会更多自主自治的空间和资源，我国公民社会就是在这样的背景下慢慢发展起来的。

公民社会是公民在官方政治领域和市场经济领域之外自愿结社、自由讨论公共问题和自主从事社会活动而自发形成的民间公共领域，它以各种非政府和非企业的公民社会组织（各种行业协会、民间的公益组织、社区组织、利益团体、同人团体、互助组织、兴趣组织）作为自己的核心要素。从我国实际情况来看，改革开放以来民间社团组织的迅猛发展为公民社会的萌发提供了最主要的结构性支撑。从20世纪50年代一直到改革开放前的70年代，我国各种社团和群众组织的数量非常小，50年代初，全国性社团只有44个，60年代也不到100个，地方性社团大约6 000个。到了1989年，全国性社团增至1 600个，地方性社团达到20多万个。此后1989年和1998年政府两次对社团进行了重新登记和清理，其数量有所减少。但截至2015年底，全国各类社团组织已发展到66.2万个，其中社会团体32.8万个、民办非企业单位32.9万个、基金会4 784个。

从成长过程来看，我国民间社团组织的发展呈现出很大的特殊性和复杂性，其特殊性在于政府在这个过程中扮演着非常重要的角色，而复杂性则在于各种类型的社团组织产生的路径是多元的。那些与社会经济生活最密切相关的行业性协会或专业性协会主要是由政府主导形成的。经济领域的市场化改革需要政府职能转变和权力下放，把以前那些政府不该管和管不好的事务交由市场和社会，政府为了适应这一趋势便主动引导创办社会中介组织的潮流——先是将内部的一些专业部门改成管理服务本行业的行业性协会组织，如中国纺织工业协会、中国建筑业协会、中国钢铁工业协会等，进而将各个政府部门所管辖领域中的一些非核心的职能管理部门转变为社会中介组织，如工商管理部门把对个体工商户的管理转移给个体劳动者协会，把对私营企业主的管理转移给个体私营企业协会，把对消费者事务的管理转移给消费者协会，等等。政府为了解决特殊群体的问题而成立了少数特殊的团体，如中国残疾人联合会、中国文学艺术家联合会、中国科学技术协会、中国作家协会等。政府通过这些形式在很短的时间内便掀起了成立各种行业协会的高潮。与此同时，各种市场主体为了维护行业利益和规范行业发展而自发成立行业协会或专业协会，在民间力量的推动下，这些自发成立的协会又很快在各地发展起来，尤其是那些市场经济比较发达的地区。在行业性和专业性社团产生的同时，各种学术性社会团体也不断出现，其一般是由某些学科领域的学术精英联合发起的，然后寻找挂靠单位，再向民政部门登记并宣布学会成立。除此之外，大量联合性社团的产生则主要是出于人们共同的兴趣、爱好、利

益、友情以及其他的社会联系。

这些社团组织的成长不断积聚着公民社会的力量，并在我国社会管理转型中发挥着重要的功能。社团组织不仅通过组织化的利益表达和利益综合来反映不同行业、群体或个人的要求，而且还就某些公共问题或重大政策方案提出建设性意见，有的甚至成为政府决策过程中的智囊和参谋。公民社会对政策过程的参与极大地推动了政府决策的科学化和民主化。在社会公共事务的治理上，公民社会的发展更是彻底打破了政府对公共事务治理权的垄断，公民社会积极广泛参与社会公益事业，并在提供公共产品方面有着政府无法替代的优势，如助残扶弱、支援灾区、自然环保、慈善救济、支教助学、老人福利、妇女权益、青年服务、动物保护、文化交流、公益宣传等。人们也逐步认识到政府在供给公共产品时不仅存在效率低下、成本过高的弊端，更为严重的是根本无法满足民众多元化、动态化的公共需求。可以说，公民社会的兴起极大地推动了政府与社会合作共治的进程，并同时引发社会整体治理结构的变化，原先政府垄断下的那种一元治理结构将逐步被社会多元参与的网络式治理格局所取代。公民社会的萌发在我国已成为不可否认的事实，虽然尚未达到成熟和理想化程度，但其已经在我国社会生活中发挥着举足轻重的作用。

五、中国公民社会成长的独特性

由于特殊的源起和过程，初具形态的当代中国公民社会不仅具备公民社会的一般特征，如非政府性、相对独立性、非营利性和自愿性，而且还具有明显区别于西方自发型公民社会的特殊性，即中国公民社会是典型的政府主导型公民社会，并带有明显的官民两重性。

改革开放以来，政府所推进的市场化改革不仅激活了民众对自我权益的强烈追求，而且政府还通过实行多种经济所有制、下放经营自主权、鼓励个体工商业、引导第三产业、扶持高新技术产业、拓宽就业渠道等措施逐步放松了对社会的管控和对社会资源的垄断，从而提供了公民社会发育所必需的自主社会资源和自由活动空间。

中国公民社会既发端于市场经济发展的内在驱动，同时更是政府主动让渡权力和空间的结果，政府是促进我国公民社会产生的关键因素，而这也影响到后续公民社会存在的形态及其运作机制。公民社会以组织形式的非政府化和运行方式的非行政化作为重要表征，并按照自治精神和契约原则开展活动，然而现实生活中各种协会、学会、俱乐部、基金会等组织虽然在某种程度上反映着公民社会的民间性，但也体现出明显的官方性。目前中国绝大多数经过合法登记且有重要影响的社团组织都由政府创建并受政府主导，如各种全国性的行业组织、同业组织、利益团体、研究团体等。政府虽然通过政策扶持引导公民社会的发展，但仍牢牢掌握着对公民社会进行监管和调节的权力，形式上脱离行政体制的多数社团组织在实质上却难免要与官方保持难以割舍的联系，而浓厚的官方色彩又强化了公民社会与政府间的依存关系。

自治性是公民社会的本质属性，民众基于自主的意愿和需求在法律允许的范围内进行物质生产、社会交往、权益维护、价值追求等，政府则不予干涉。然而中国公民社会的官方性意味着公民社会的合法存在及其功能发挥往往要借助于政府的权力和权威，这又内在地决定了它对政府相当程度的依赖，而这种依赖不论是在合法性的承认上、体制的挂靠上，还是在行政功能的替代、严密的行政监管以及人事任免、场所提供、资源配置等方面

都能明显地体现出来。公民社会自主性的严重不足充分表明其结构和功能都还没有定型，还处于过渡性发展阶段，这也是当前中国社会转型在公民社会领域的具体表现。

对于当代中国公民社会现实特征的审视不仅清晰地展现了公民社会存在的状态，同时也有助于我们深入探析公民社会发展的困境。当前限制公民社会健康发展的因素很多，如市场经济的不健全、政社结构的不合理、私人领域的不发达、公民社会本身结构和功能的不完善、公共精神和社会资本的不足等等，但其实最大障碍是因官民两重性而形成的约束和规范公民社会的现存制度环境。虽然公民社会发展的合理性已越来越得到学界、政界和民众的认可，但部分党政领导对它的价值和功能仍然缺乏正确的认识，甚至将其视为西方社会特定的产物或反政府力量，由此目前许多制度的设计与其说是对公民社会的鼓励和培育，还不如说是更多出于维稳考量而预设的限制与防范。例如，登记注册的双重许可制度和对社团组织名称、机构、场所、人数、经费、章程、主管部门严格的规定明显抬高了社团组织申请登记的门槛。日常管理的双重监管体制不仅造成了监管内容上的交叉重复以及行政资源的浪费，而且还导致了多头管理以及监管责任的相互推诿。社团活动经费、范围和内容上的严格监管使得主管部门握有过多可随意干预的权力，同时也极大地限制了社团组织自主发展的空间。社团组织重大活动请示报告制度和烦琐的年度检查制度某种程度上影响了社团组织活动的正常开展。非竞争性原则和跨地域活动限制原则对社团组织的良性竞争和健康发展极为不利。业务主管单位以监督指导名义对社团组织的思想工作、人事安排、财务管理、团体活动的直接干预则严重削弱了社团组织内部的民主自治。正是这些制度性障碍使得公民社会发展面临着审批、登记、资金、人才、监管、定位、参与、信任等多重困境，并由此导致我国公民社会发展过程中存在着规模实力偏小、资金缺乏、能力不强、效率不高、内部管理不规范等诸多结构性缺陷。

第三节　当代中国公民社会与国家的关系

公民社会的兴起是当代中国社会经济、政治、文化各领域深刻变革的产物。改革开放以来，市场经济的推进使得社会利益主体日益多元化、社会分工日益专业化、社会关系日益复杂化，同时经济领域的市场化持续催生着社会领域的自治化。政治民主化、法治化的趋势要求政府能在依法行政、透明行政、服务行政方面做出更加系统且合理的制度性安排。文化领域则通过依托现代传媒的发展以及教育的普及而逐步大众化、理性化和世俗化。民众不再盲目迷信权威，而是更加注重客观、理性和公正；民众不再无奈地压抑个人的需求，而是勇于维护自身的权益；民众不再满足于消极被动的状态，而是希望能有更多参与的空间和机会。正是在经济、政治、文化环境的变迁过程中，社会拥有了更多可以利用的自由流动资源和活动空间，并以此为基础发展出了独立于国家的物质生产和社会交往形式。伴随着社会资源占有与控制的多元化，不但个人独立性相对扩大，而且在政府行政体系之外开始了民间社会的组织化过程，中国民间社团组织呈现出爆发式的增长趋势，社团组织的数量和种类越来越多，不但活动范围涉及科技、教育、文化、卫生、劳动、民政、体育、法律服务、社会中介服务、救灾、扶贫、环保、奥运会、慈善活动等社会生活的各个领域，而且规模和实力越来越大，在社会管理中发挥的作用和产生的影响越来越广

泛，并日益成为国家不可忽视的社会主体。

公民社会的兴起意味着我国社会结构将会发生整体性转型，在政治系统和经济系统之外形成一个相对独立的社会系统，同时国家与社会间的权利（力）界定、功能分化、力量平衡、规范法则等都将有所变化，而这必然会引发两者关系的调整与重构。

一、中国公民社会与国家间的监督制衡关系

对于中国公民社会与国家之间关系结构的解析是十分复杂的问题，公民社会虽已出现，但还没有完全形成，其与国家间的关系还处于不断发展中，我们很难用一种分析模式来完全概括，只能从公民社会的发展脉络去探析两者关系的特征和趋势。

改革开放以来，公民社会的成长引起了广泛的关注和争论，对于公民社会及其与国家间关系的解读也在不断地修正和补充。中国公民社会的产生是国家经济政治体制改革的产物，更是国家正式制度与社会力量在复杂背景下进行互动的结果。这个过程中，计划经济时代政治、经济、社会、文化领域高度统合的全能国家逐渐消解，国家权力从无处不在的高度管控到逐步从非政治领域退让出来，以前被压抑在全能国家管制下的不同利益主体（包括个人、企业、社会中介组织等各种社会组织）获得了追求自身利益最大化的活力和自由。可以说，公民社会的成长既是与政治国家相分离的过程，同时也是社会领域形成相对独立的利益实体的过程。

公民社会在我国最初是从与政治国家的二元结构中获得其本质规定性的。国家与公民社会被视为各具逻辑的实体，假定了双方目标和行为模式的异质性，强调两者间的分化独立与相互制衡，从而重点关注那些不能与国家混淆或不能被国家湮没的社会生活领域。政治国家是依靠公权力来调节的公共政治领域，它以社会公共利益或公共价值为依归，而公民社会是私人自主交往和独立自治的社会生活领域，它更多的是以私人利益或个体价值的实现为目的。可以说，公民社会是个体独立性和自主性的现实表达，它能满足个人对自身利益或价值的追求。同时，作为独立于国家的社会性力量，公民社会又能将分散的个人诉求进行凝聚和升华，这不仅能为政治国家提供权威合法性的支持，而且还能起到监督和制约国家权力并抑制其过分膨胀的作用。正如安东尼·吉登斯所说："一个健康的公民社会可以保护个人免受过于强大的国家权力的侵害。"[①] 但这并不意味着公民社会就是自给自足的完备体系，它同时也存在自身无法克服的缺陷。公民社会是由纷繁复杂的社会组织在利益多元分化组合的基础上构成的，其中包含着竞争与合作、制约与妥协、抗衡与联合等利益关系。

与西方国家相比，中国公民社会多元竞争所需要的条件并不充分，再加上国家的主导作用依然很强，各种社团组织的自我表达、团体认同和自主性发展都十分缓慢，这样一来公民社会在中国的发育不仅是困难的，而且可能是充满冲突的，甚至可能导致社会的分裂。[②] 此时就需要国家这个权威性力量来从外部规范公民社会的运行，国家可以通过社会规则的制定以及强制性地实施来有效地防止公民社会中多元化利益或价值间矛盾和冲突的

---

① ［英］安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，89页，北京，北京大学出版社，2000。

② Anita Chan, "Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China," *Australian Journal of Chinese Affairs*, 1993, No. 29, pp. 44-45.

激化，这不仅能保证公民社会中自主交往体系的规范性，而且还能防止对特殊利益的过度追求而造成对于公共利益或公共价值的危害与破坏，政治国家在公民社会的发展中发挥着不可替代的作用。因此，“公民社会也不像某些人天真地想象的那样是自生自发的、秩序与和谐的源泉。……国家还应当保护个人免受公民社会中经常出现的利益冲突之害”①。国家不能消解为公民社会。当然，国家作为建立在社会之上的权威性力量，其本身也存在着权力扩张的倾向，当权力超越自己的合法性与合理性限度而以强制性的手段来宰制公民社会时，政治国家与公民社会之间的良性互动就会因相互制衡的缺失而被破坏。公民社会和政治国家之间彼此需要，并且从两全其美的角度看，它们能够并行不悖地发展，而不是以消解对方作为发展的代价。

二、中国公民社会与国家间的合作共强关系

受我国20世纪90年代以来民间社团组织爆发式增长现象所鼓舞，公民社会又在政治国家—市场经济—公民社会三元结构框架下被重新审视，此时对于公民社会的解读不再只是强调其与政治国家的分化独立和相互制衡，而是作为一个政府、市场之外的第三部门及其与政府合作中共同维持社会稳定的角色，并更加注重公民社会与国家之间合作共强关系结构的建立。作为“一个介于经济和国家之间的互动领域，构成这个领域的首先是亲密领域（尤其是家庭）、结社领域（尤其是自愿结社）、社会运动，以及各种形式的公共交往，公民社会的核心机制是由非国家和非经济组织在自愿基础上组成的”②，这些组织的功能与使命在于“通过两个相互依赖而且同时发生的过程，来维系并重新界定公民社会与国家的界限：一个过程是社会平等与自由的扩展，另一个是国家的重建与民主化”③。我国公民社会的成长推动着社会自主交往体系的发展，独立个人间自主交往的广度和深度有所加强，社会组织化的程度也相对提高。同时基于当前社会转型阶段的特点，各种矛盾和冲突的集聚效应极为明显，这给原有政治权威带来了严峻的挑战。国家既需要通过改革来激发社会活力并推动社会进步，同时又需要避免社会变革过程中政治权威的流失以及社会整体的失序。托克维尔指出，公民的自由和平等不能通过废除国家机构或将它们减少到最低限度的方式而得到保障。积极且强大的政治机构是自由和平等的必要条件。一起生活在一种民主制度中的公民有义务服从于一个政治权威，否则他们就会陷入混乱和无序。如果没有一个强有力的政府机构，就不能使公民的共同利益得到有效的维护。

对此，我们认为应超越那种片面强调公民社会对立或对抗国家的简单看法，而应探求它们之间联结的基础。泰勒提醒我们，将公民社会与国家互相对立，即使在西方自由民主的情况下，也过于简单抽象化。事实上，公民社会与国家在深层次上是相互扶持和纠缠牵连的。从我国公民社会成长的实际过程来看，公民社会对独立于国家的社会自主性也从未真正地抱有持久的追求，反而更加注重和政府的互动与合作。斯林格尔发现，改革开放以来城市经济创造的新的商人阶级仍是依赖官僚的支持而生存的，他们虽然希望增加独立操

① ［英］安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，57页，北京，北京大学出版社，2000。
② ［德］哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，29页，上海，学林出版社，1999。
③ 同上书，14页。

纵的能力，但也不会忘记纯自由竞争会把他们从特别的内部渠道中驱逐出去。怀特也指出目前社会团体扩大影响的主要方式仍是接近体制，而不是形成压力。通过国家来保护社会团体的代表性地位和它们与国家之间的制度化联系渠道，减少竞争，这样的结构产生了两方面的结果，即利益的聚合和被委托推行政府政策的责任，“这意味着社会和国家双方能够通过合作而获益：一方面，社会中分散的利益按照功能分化的原则组织起来，有序地参与到政策形成的过程中去；另一方面，从这种制度化的参与机制之中，国家权力获得了稳定的支持来源（合法性）和控制权”①。

著名的合作主义理论家施密特认为：“合作主义，作为一个利益代表系统，是一个特指的观念、模式和制度安排类型，它的作用，是将公民社会中的组织化利益联合到国家的决策结构中。……这个利益代表系统由一些组织化的功能单位构成，它们被组合进一个有明确责任（义务）、有数量限定的、非竞争性的、有层级秩序的、功能分化的结构安排之中。它得到国家的认可（如果不是由国家建立的话），被授予本领域内的绝对代表地位。作为交换，它们的需求表达、领袖选择、组织支持等方面受到国家的一定控制。”② 也就是说，国家引导公民社会参与公共事务，在广泛参与的基础上寻求共识，使各个阶层、行业的利益要求都能够在政策中得到体现，扩大了国家权力的合法性基础，这种协作式参与还有利于政策的输出和执行。公众参与的讨论不仅“改善了集体决策的质量，而且作为改善集体决策的副产品，更多的团体成员会达成一致，因此，更多的成员将会一起正确地实施这个决策，或情愿地服从……通过全民讨论，大量民众可以明白政策变化的原因，所以，更便于实施和执行政策”③。因此，公民社会与国家建立良好的合作关系可以实现对公共事务的善治，它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。社会学家安东尼·吉登斯也认为：“政府可以同公民社会中的机构结成伙伴关系，采取共同行动来推动社会的复兴和发展。”④

三、中国公民社会与国家间的互塑重构关系

观察当前中国社会实际变迁的现实可知，公民社会与国家的分立并未完成，但国家主导下的社会整合却已经开始。可以说，当前国家和公民社会正处于分化与整合同一的进程中，这意味着它们之间将是一种互塑重构的关系。政治学家米格代尔在其著作中曾指出：“国家和社会都不是固定的实体，在相互作用的过程中，它们的结构、目标、支持者、规则和社会控制都会发生变化，它们在不断地适应当中互相转化和互相构造。”⑤ 国家和社会之间总是存在着经济、政治、文化等方面的关联，这些关联又常常影响着国家和社会各自所管控的领域及相互间的关系，国家既无法摆脱社会的影响而独断专行地决策，社会的

---

① 张静：《法团主义》，7页，北京，中国社会科学出版社，1998。

② Pilippe C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, in P. C. Schmitter, G. Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills Sage, 1979, pp. 9, 13.

③ 陈家刚：《协商民主》，14页，上海，上海三联书店，2004。

④ [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，73页，北京，北京大学出版社，2000。

⑤ Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2001, p. 57.

不同群体也并非团结一致对抗国家，它们之间的竞争会导致多种不同的规则制定逻辑和各种公开或者隐蔽的社会冲突，这就使得国家和社会之间的边界既模糊而又经常移动。因此，无论是国家还是社会都无法独立主导社会的变迁。国家及社会各自的行动是互为反应的，双方在社会结构中的相对位置及行动都是互动的结果。

改革开放以来，公民社会从政府的助手转成政府的伙伴，在从国家分离出来的同时又以多样化的形式与之建立起新的连接。为了规范和引导民间社团组织的健康发展，政府出台了《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《基金会管理条例》等多个文件。这些条例规定社团成立的前提是找到一个业务主管机关，而其唯一合法代表就是政府机构及其授权的组织，国家通过这种形式对民间组织进行管理。为了更有效地推进社团组织的发展，国家不仅自主创立了多数有重要社会影响的民间组织，如工会、共青团、妇联、工商联等人民群众团体，提供相应的人员配备、经费支持和办公场所，而且还积极探索对社会组织实行分类管理的方式，对工商经济类、公益慈善类、社会福利类、社会服务类社会组织逐步取消业务主管单位登记关口，实行民政直接登记。与此同时，逐步完善社会组织扶持政策，建立多渠道投入方式，为初创期的公益性社会组织和中小社会组织提供服务场所、寻求资金项目等全方位的支持，增强社会组织的发展能力。进一步加强对社会组织的监管，建立政府为主、社会辅助、社会组织自律相结合的管理机制，拓展政府监管方式，建立社会组织评估制度，健全信息公开制度，促进社会组织加强自律建设。理顺政府和社团的关系，推进政社分离，在人员、办公场所、经费、职能等方面实现脱钩。加强社会组织规范化建设，完善法人治理结构和内部管理制度，提高社会组织的服务能力和公信力。

国家通过推进公民社会自治来帮助实现社会秩序的稳定，同时也提升了国家的合法性以及对社会的控制整合能力。公民社会面对国家主导的局面则选择通过引入国家“象征符号”的形式来获得合法性。虽然为了保证社团组织的自主与自治，中央明确规定有关党政机关干部不得担任民间组织的主要领导，但目前我国多数社团领导位置还是由主管部门或挂靠单位的领导所占据。几乎所有重要的民间组织的主要领导都由从现职领导职位退任或由机构改革后分流出来的原党政官员担任。社团组织在当前尚缺乏党政架构以外解决公共事务渠道的情况下，也没有摆脱业务主管单位控制的意愿，而是希望能够主动接近国家，利用政府部门的符号资源和自上而下的权力体系来谋取解决社会问题的合法性，从而使组织的计划安排和活动执行更有效率。一定程度上说，公民社会与国家在组织层面的交叉及其对体制资源的依附，为社团组织的有效运作提供了必要的法律依据和物质保障，同时政府的某些职能也通过社团组织得以实现。

四、中国公民社会与国家关系展望

当前国家和公民社会还处于互动发展中，各自的结构、功能、目标及相互间的规则体系都在不断地变化，以更加开放的、发展的和全面的视角来看待公民社会与国家的关系将更为理性。目前公民社会的显著特征是国家主导下的官民二重性。传统惯性和现实问题的交织与融合共同确立了国家的主导地位，行政权力支配社会是根深蒂固的社会存在，这也意味着在渐进改革背景下，公民社会的生存空间也不会有太大的实质性变化。中国公民社

会的成长既是社会追求多元与自治的过程，同时也是国家对社会自由化现象进行重新整合的过程。也就是说，公民社会的发展实际上也带来了政府组织的扩张，只不过这种扩张方式不再是行政命令，而是一种基于利益表达基础上有组织的服务。这个过程中双方的能力都有所加强，国家变得更靠近社会，其合法性、渗透能力和控制能力都有所增强，而社团组织也得到了政府和社会两方面的认同，得以利用自身的双重身份来获得政府体制内外的资源，行动更有效也更为灵活。

未来政府会更多通过间接管理的方式将各种民间社团组织进行重构，并实现自身组织体系的扩张和整合能力的提高，而公民社会的成长将取决于国家的认可以及自身能力的建构。社团组织一方面需要主动靠近党政机关，并积极争取国家对其承认和支持的合法性，另一方面需要通过不断地健全和完善内在结构和功能来摆脱国家对其过多的限制和干预。双方作用力强弱对比的变化将直接影响到公民社会与国家之间的联系形式及其程度，这就要求在国家管控和公民社会发展之间保持适当的平衡，否则对政府的过分依赖会严重削弱民间组织的代表性，并进而降低其政策影响力和活动的有效性；而完全脱离国家的支持也会使民间组织的发展面临合法性的困境。只有取得这种平衡，民间组织才可能有能力主动选择是规避政府力量还是利用政府力量，以使自身的能力和影响得到最大程度的发挥。正如德国前总理格哈德·施罗德在《文明的公民社会：论重新确定国家和社会的任务》一文所表达出的核心思想：一个公道、合理的社会要求政府、市场和公民社会这三方面的力量必须均衡。首先需要一个好的、主动的政府，但政府管得过多就会很快官僚化。其次需要一个合理的市场经济，但过分强大的市场会使一切都商业化，这也是不值得企求的。最后还需要一个强大的公民社会，但是如果它太强大，社会会蜕化到无政府状态。一个好的社会要使这三方面保持平衡。

在中国公民社会与国家的关系变革中，国家通过体制改革催生了公民社会的成长，并成为引导、规范公民社会良性运行的监护者；反之，公民社会的发展又成为改革传统官僚制、改善政府治理模式的重要推动力。当前我们必须警惕两种倾向：一是无视作为国家基础的社会，而盲目崇拜国家权力，国家权力向社会过度扩张，甚至国家取代和吞并社会的集权或极权主义模式；二是片面强调社会决定国家，过分凸显国家的消极意义，鼓动社会对国家的盲目抵制和对抗，这最终会导致无政府主义、社会失序和政治动荡。我国公民社会与国家关系结构的理想目标应该是两者良性互动基础上的监督制衡、合作共强和互塑重构关系，这样既能保证公民社会发展所需要的相对自主性，同时又能增强国家的能力和权威，实现国家对于社会生活的适当调控。正如社会学家安东尼·吉登斯在其著作《第三条道路——社会民主主义的复兴》中所指出的："国家和公民社会应当开展合作，每一方都应当同时充当另一方的协作者和监督者。"①

第四节　推进中国公民社会发展的路径

现代国家发达的程度与公民社会发育的程度密切相关，公民社会不仅是推进政治民主

① ［英］安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，83页，北京，北京大学出版社，2000。

化的重要力量，更是保障国家长治久安的重要基础。中国公民社会的成长得益于现代化进程中经济、政治、文化领域改革的日益深化，社会自治的空间和领域不断拓展，但后发外生型现代化的场域同时又将公民社会置于传统与现代交织融合的复杂背景下。公民社会的出现虽凝聚着强烈的现实要求，但发展的内在动力和外部环境并不尽如人意。因此，探寻推动我国公民社会发展的路径就成为当前重大的现实议题，而议题的破解需要我们从对公民社会现实特征的客观审视以及发展困境的深刻反思开始。

公民社会作为现代社会生活和政治生活中的重要力量，在政治、经济、文化各个领域都发挥着不可替代的作用。从当代西方成熟发达的公民社会来看，行业自律、慈善环保、扶贫济困、利益表达、社会监督、公民维权、社区自治、民办教育、娱乐休闲等方面都有着强大的公民社会和众多的公民社会组织作为依托，而当下中国公民社会发展仍然面临着诸多难题。如大多数后发现代化国家一样，中国公民社会成长环境中社会自主性缺失和权威性权力运作体制同时存在，历史传统和现实状况决定了中国公民社会发展不可能单凭社会自身的力量抑或在反对国家的路径中完成，而只能是通过合理调节国家与社会关系结构而实现。中国未来国家和社会关系结构的理想模式应该是既持续趋向于增强社会的独立性与自主性，同时又能适时地实现国家权威调控的“强国家—强社会”模式。国家与社会之间强调的不是冲突和对立，而是注重充分发挥各自优势，彼此制约又相互合作、彼此独立又相互依赖，从而推动国家和社会之间良性的互动与发展。

一、政府定权限权，适当还权社会

有学者曾指出，中国公民社会发展面临着传统专制主义、国家权威主义和社会自主领域畸形化三大阻力，而追根溯源，这些其实都与国家权力的定位与运作有关。中国传统社会国家权力对于社会生活高度的渗透和扩张既导致明确的政治国家和公共权力观念缺失，更使得独立的私人生活领域很难存在，不仅社会经济生活要受到国家的严格管控，人们的日常生活、文学艺术、科学研究等也都受制于权力的干预，甚至民众所思所想都禁锢在官僚政治所设定的藩篱中。当代国家权威主义与这种传统专制主义权力定位有着很深的内在渊源，而社会自主领域的滞后发展又与当前国家权威主义体制下的权力干预有关。虽然改革开放后我国大力推进政府职能转变和社会放权改革，但由于各项政策、法律实施的缺位，公民社会发展在很大程度上仍受到国家的限制，不仅规范公民社会的制度供给不够理想，而且实际运作中时常出现政府权力过大、对经济领域和公民社会干预过多、背离公共利益违规使用权力、政府职能缺位和越位等问题，由此政府权力的合理定位和规范运行对于公民社会的发展就显得尤为重要。

在现代社会中，作为社会公共利益的代表者和公共价值的维护者，国家首先需要扮演好社会中的公共角色并承担起相应的公共责任。国家是实现人民主权的政治形式和政治保障，通过民主制度的安排畅通民主参与的渠道，保证公民参政议政的权利，监督权力合理规范地运行，切实推进政治民主化进程。国家是社会生活的公共服务者，通过提供包括公共安全、公共设施、社会保障、公共教育、公共医疗、国防建设、环境保护等，对社会公共事务进行管理并为民众提供优质的公共产品和公共服务。国家还是社会经济生活的规范者，通过法律、法规、政策的制定和实施宏观调控经济运行，调整不合理的利益结构，制

止各种侵犯个人权益、集体利益和公共利益的现象。国家职能的公共本位回归同时意味着对于社会生活的管理应该从传统的微观控制向宏观管理转变，从直接控制向间接管理转变，从传统集权向合理放权转变。国家权力要从广泛的社会经济领域中逐步退出，将市场自律的权利交给市场，将社会自治的权利还给社会，并且通过不断健全法律法规来清晰地限定国家和社会各自的权责，以避免相互侵权和职能重叠，从而为国家和社会的相互独立、良性互动、合作发展提供有力的法律保障。

二、发展社团组织，健全社会自治

公民社会是政治领域和市场经济领域之外的民间公共自治领域，其主要载体是各种各样的民间社团组织，其中包括从行业协会、学术团体、休闲俱乐部到工会、农会、教会、职业团体、公民维权组织以及有关种族、性别、环保、慈善、扶贫、救灾等主题的民间社团。这些组织不仅承担着对公民权益进行表达、综合、维护的功能，而且还发挥着监督公共权力、培育合格公民、弥补政府失灵以及稳定社会秩序的作用，公民社会的发展要以多元的社团组织以及发达的社会自治为基础。政治学家爱德华·希尔斯在《新兴的政治发展》一书中也认为，如果发展中国家想变得更加民主，就必须建立具有相当密度的、个人自愿结合的、精巧的社团体制。社团作为非营利部门的一个部分，是公民社会的推动力量。

改革开放以来，不管是经济领域的市场化改革、政治领域的民主化、法治化推进，还是社会领域公共管理取向的转型，都直接或间接地为公民社会发展创造了一定的条件和空间。然而，现实中公民社会发展状况却不尽如人意，其结构和功能都还没有真正健全。大多数社团组织属于规模小、实力弱的草根性和地方性社团，部分社团组织存在着明显的营利化倾向，公益服务性社团所占比例较小且志愿捐赠和志愿者工作还处于较低水平，多数社团组织因依赖政府而自治程度较低，同时表现出追求行政级别和待遇的强烈行政化色彩。

社团组织存在的诸多缺陷让鼓励社团组织发展、健全社会自治对于推进公民社会发展显得尤为重要。对此，当前政府应该做好两点：一是构建规范的社会组织监管体系，为社团组织发展创造良好的制度环境；二是通过各种措施提升社团组织的自治性，提升其自主发展的能力。学者彼得·斯拉茨认为，一个有利于公民社会发展的环境应该包括明晰的法律框架、有利的税收待遇、均衡的调节系统、适用于非营利组织有效治理和运作的规范以及足够的资源。具体来说，公民社会发展首先需要加强法律保障。至今我们还没有一部正式的《社团法》，现行的《社会团体登记管理条例》更重视控制与监管，严格而烦琐的审批手续极大地限制了社团组织的发展。我们应该借鉴发达国家的社团组织管理办法，实行法治化管理下的方便申请登记制度，只要不从事违法活动，各种社团组织的成立、存续、发展都应该给予必要的法律保护，尤其是要保障它们的财产安全和成员人身安全。

除此之外，政府还需要加大政策鼓励。党政业务主管单位不仅要减少通过推荐或任命社团领导人、出席社团会议、参加社团活动、审查社团年度工作报告和财务报告、派遣人员到社团任职等方式干预社团内部管理，而且还应通过制定多种政策加强资源配置，在人

员、经费、活动场所等基本资源方面给予社团组织必要的支持，并对那些非营利的公益性社团考虑给予更多的减免税待遇和奖励措施。随着社团组织的壮大以及社会自治的成熟，公民社会发展就拥有了坚实的基础。

三、注重法团合作，推进政社共强

改革开放以来，市场化改革的不断深化推动了国家与社会关系的深刻变革。国家对社会管制的放松激发了社会自主交往体系的发展，独立个体间自主交往的广度和深度正在不断加强，社会组织化程度也相对提高并日益与国家分化。同时，现实生活中我们也看到原有集权式的权力结构和权威形态依然很顽固，对立思维和不信任的心态导致政治强力对于公民社会发展仍然有所顾忌并施以诸多的限制和干预。面对社会与国家势不可当的分化趋势以及公民社会对于现代社会发展的重要意义，我们不能仅把视角停留在公民社会与国家的相互分离和独立上，还应重视它们之间的互动与合作，对此，公民社会建构的法团主义路径为我们提供了很好的思路。施密特认为，作为公民社会与国家关系的特定形式，法团主义是“以社团形式组织起来的公民社会的利益同国家的决策结构联系起来的制度安排”①。法团主义具有如下特征：（1）在某一社会类别中社团组织的数量有限，因此形成非竞争性的格局；（2）社团一般以等级方式组织起来；（3）这些组织要么由国家直接出面组建，要么获得国家的批准而具有某种垄断性；（4）国家在需求表达、领袖选择、组织支持等方面对这些组织行使一定的控制。因此，在法团主义占上风的地方：（1）都有一个强有力但并不具有全能性的国家；（2）社会群体的组织方式具有非竞争性，因而结社自由受到一定的限制和规范；（3）代表利益群体的社团并不完全独立于国家，但也不是国家的内在组成部分。②

韩国、日本等东亚国家在现代化进程中曾经出现的法团主义发展模式对我国有很好的借鉴意义。事实上，东亚公民社会的成长与西方公民社会的发展道路是不同的。西方公民社会是在私人资本的推动下并通过市民阶层、第三等级与国家的公开抗衡而实现其自主性的，而东亚公民社会是经由法团主义路径，通过政府、法团和个人之间协商机制的建立与发展，国家对社会由强控制逐渐转向弱控制的过程中完成的。这些国家中一些功能性社团组织曾经隶属于国家，或受到政府的严密管控，政府通过这些社团把工人、农民、教师、医生、律师等群体分别整合到相应的职业协会中，同时国家和社团通过合理的协商机制共同制定公共政策。随着社团组织化和自主性程度的提高，这些功能性团体将越来越多地代表这些利益群体与政府进行双向沟通，由此在政府和民众之间有效地开展着各种积极的对话与协商。当国家意识到这种自主性社团的发展能极大地发挥诉求表达、利益协调、社会整合、稳定秩序的功能时，就会逐渐放宽社会管控并谋求与社团组织的合作。国家通过把现有国家管控的社团组织发育成自主性社团并将其作为协商的对象，避开与民众的直接对峙与摩擦，社团组织也能真实有效地代表团体成员的利益。国家可通过对法团的组织控制来保证自己在谈判地位上的优势，功能法团的存在又能帮助社会成员解决实际问题，以社

① 参见顾昕：《公民社会发展的法团主义之道》，载《浙江学刊》，2004（6）。

② Howard J. Wiarda, *Corporatism and Comparative Politics*, Armonk: M. E. Sharpe, 1997.

会成员的利益代表者的资格与政府协商，这就是法团主义模式。当前国家管控下的工会、妇联、商会、行业协会等社团组织已经存在，权威主义政治体制又先天具有国家控制社会的特点，国家只需为社团组织发展创造良好的条件和空间，加强与社团组织的双向互动与合作，并最终推动这些本来依附于政府的垄断性社团逐步过渡为自主自治社团。从我国现实国情来看，推动公民社会发展的法团主义路径显然是政府最能接受且实施难度相对较低的可行选择。

四、培育公民意识，塑造现代公民

公民社会是确证了社会成员公民身份的民主社会，成熟的公民社会需要民主文化氛围下发达的公民意识，现代公民意识构成公民社会基本的价值内涵，它不仅是公民社会建构的思想先导，更是公民社会良性运行的文化基础。公民意识是现代社会成员对于公民角色及其价值的自觉反映，它主要体现在公民对于自身在政治和法律上的地位、自身的权利和义务以及公共政治参与的感受、认知和评价上。现代社会中公民意识的要义侧重于公民在人格上的独立性与平等性、在权利义务上的对等性与统一性，以及在公共政治参与中的真实性与有效性。

纵观我国社会发展的历史与现实，公民意识的成长可谓步履维艰。在传统社会下，个体独立性明显先天不足，漫长的专制制度、悠久的小农经济以及严格的宗法族规塑造了中国民众根深蒂固的臣民意识，个人缺乏政治主体的内在自觉。而在近代文化启蒙的过程中，由于先天缺乏现代性文化植根的土壤以及中西方政治文化内在价值系统的巨大差异，从西方引进的思想观念很难深入中国的文化价值体系中。当人们向西方寻求真理，接受有关平等、自由、民主、权利、义务等观念时，主要是接受了这些观念的表层含义，而忽略了这些观念背后的内在价值准则和理论根源，而且在当时救亡压倒启蒙的历史背景下，个人的解放和主体内在的自觉也在救亡图存和振兴民族的浪潮冲击下受到了不同程度的消解而暗含局限。新中国成立以后，我国建立起高度集中的政治和经济体制，总体性的社会安排使国家垄断了所有的社会资源和空间，全面集中控制严重窒息了社会自主机制和私人生活的空间，它使得国家之外不存在任何资源的流动以及社会自主的领域和力量，独立的个人以及个人间自主的社会交往也根本无法实现，公民意识也就无从谈起。

改革开放以来，随着我国经济体制和政治体制改革的推进，国家逐步放松了对社会和个人的管制，一定程度的政治民主化、经济市场化和社会多元化使公民开始了解到自身本该具有的一些权利和责任，公民意识才有所觉醒。但与此同时，我们也看到由于受到历史和现实因素的影响，我国公民意识真正形成的主体范围还很有限，公民意识整体上还处于薄弱状态。公民的政治效能感不强，民主法治观念还没有深入人心，公民重视政治输出但却忽视政治输入，政治参与的意识还有待提高。现代社会中公民意识的培育是系统性的社会工程，只有通过国家、社会和个人的共同努力才能实现。塑造现代公民既需要国家有针对性的培育，也需要社会民主氛围的熏陶，更需要公民个人的自发启蒙。国家可以通过系统的公民教育为公民意识成长提供专业化的培养和训练，并通过拓宽公民政治参与的渠道为公民意识的养成提供必要的政治实践。社会可以通过家庭教育、学校教育、社团生活、媒体宣传等政治社会化途径为公民意识的普及提供多样化的形式，也可以通过文化启蒙来

提升公民意识的整体水平。个人则可以通过自主性学习来不断提高自身的政治认知和政治评价的能力。

关键术语

公民社会　　国家中心主义　　社团　　社会自治　　法团主义

复习思考题

1. 简述公民社会的基本内涵。
2. 如何认识公民社会理论的历史演变？
3. 试述中国公民社会发展的历程。
4. 如何理解中国公民社会与国家之间的关系？
5. 试述推动中国公民社会发展的路径。

当代中国的对外关系

对外关系是国内政治的延续。一个国家国内政治制度和社会体制的特征、国内政治形势的变动以及国家发展战略的调整等，都在相当程度上影响着该国的外交政策和对外关系。同样地，对外关系的形成、发展和演变，对于塑造国内政治生活的方方面面又有着显著的作用。认识和理解当代中国的对外关系无疑是认识和理解当代中国政府与政治不可缺少的一个重要方面。

重点问题

- 当代中国对外关系的历史沿革
- 冷战后中国对外关系的国际环境
- 改革开放以来中国对外关系的转型
- 当代中国对外关系中的战略与理念

第一节 当代中国对外关系的历史沿革

当代中国的对外关系已历经60余年。大体来看，这段历史可以划分为几个不同的发展阶段：以新中国成立初期“一边倒”为标志的对外关系的初创阶段，以20世纪50年代后期逐渐形成的“反两霸”到70年代的“一条线”为标志的对外关系的波动与调整阶段，以及改革开放以来对外关系“全方位”发展的新阶段。

一、对外关系的初步确立

1949年至1955年是当代中国对外关系初步确立的阶段。当中华人民共和国以崭新的面貌登上并屹立在国际舞台上时，确立一个正确的对外立场，以巩固自己的独立自主，保障国家的安全，就成为这一时期中国对外关系的主要任务。

（一）外交关系的发端

1949年10月1日，中华人民共和国宣告成立。毛泽东主席在开国大典上宣布：“凡愿

遵守平等、互利及相互尊重领土主权等项原则的任何外国政府，本政府均愿与之建立外交关系。”① 此文告当日被送往各国政府，当代中国的外交关系由此发端。

在“一边倒”“另起炉灶”② 和“打扫干净屋子再请客”等三项政策原则的基础上，新中国很快迎来了第一次建交高潮。1949 年 10 月 2 日，苏联副外长葛罗米柯致电中国外长周恩来表示：苏联政府决定建立同中华人民共和国的外交关系，并互派大使。同日，苏联宣布断绝与国民党政府的外交关系。继苏联率先承认新中国之后，其他社会主义国家政府也表示希望同新中国建立外交关系。至 1950 年初，新中国先后与保加利亚、罗马尼亚、匈牙利、朝鲜、捷克斯洛伐克、波兰、蒙古、德意志民主共和国、阿尔巴尼亚和越南等社会主义国家建立外交关系。

这一时期，中国周边一些获得民族独立的国家，如印度、缅甸、巴基斯坦、印度尼西亚、阿富汗等等，均表示承认新中国。这些国家大多在地理上同中国毗邻，建立正常的关系对双方都有利。中国先后同这些国家建立起外交关系。还有一些西欧和北欧国家，如瑞典、丹麦、瑞士和芬兰等，都较早承认了中华人民共和国，并同中国建交。此外，英国、荷兰和挪威也较早表示承认中华人民共和国，但它们在同中国政府进行建交谈判时，或是拒绝接受中国政府的建交原则，或是未能履行承诺，中国当时没有与这三个国家建立正式的外交关系。

这一时期中国对外关系的另一个重要方面是废除旧中国签订的一系列不平等条约，肃清帝国主义在中国的特权和势力。毛泽东对此曾指出，“我们这个国家，如果形象地把它比作一个家庭来讲，它的屋内太脏了。解放后我们必须认真清理我们的屋子，从内到外，从各个角落以至门窗缝里，把那些脏东西通通打扫一番，好好加以整顿，等屋内打扫干净，有了秩序，陈设好了，再请客人进来。”③ 这就是著名的“打扫干净屋子再请客”的政策思想。

此外，中国还努力争取恢复在联合国以及其他国际机构和国际组织中的合法席位。但主要是由于美国的阻挠和反对，中国当时未能恢复在一系列国际机构和组织中的合法席位。

（二）与苏联结盟，与美国对抗

与苏联结盟，与美国对抗，是这一时期中国对外关系的基本格局和态势。

1. 中苏同盟

1949 年 12 月，毛泽东率领中国政府代表团抵达莫斯科，开始对苏联进行正式访问，受到斯大林等苏联领导人的热情欢迎。两国领导人进行了谈判。1950 年 2 月 14 日，中苏双方代表在克里姆林宫举行了《中苏友好同盟互助条约》的签字仪式。中国外交部长周恩来和苏联外交部长维辛斯基分别代表各自的政府在有关条约和议定书上签字。以此为标志，中苏两国建立起友好同盟关系。

---

① 《毛泽东文集》，第 6 卷，2 页，北京，人民出版社，1999。

② “另起炉灶”就是要同 1840 年以来中国历届统治集团丧权辱国的外交彻底决裂，彻底改变建立在不平等条约基础上的中国对外关系，即将诞生的新国家将与世界各国通过谈判建立起反映平等和互相尊重原则的新外交关系。

③ 转引自师哲：《在历史巨人身边》，379 页，北京，中央文献出版社，1991。

与苏联结盟有着复杂的历史原因。从解放战争后期制定对外政策的过程看，中共中央在考虑新中国的对外关系问题时，一直把同苏联的关系置于首位。这主要是由几个基本因素决定的，包括：中国共产党同苏联之间形成的关系，长期以来苏联一直对中国革命予以同情和支持，中共中央对战后世界政治已经形成的基本认识和判断，等等。

与苏联结盟又是强烈的现实要求。中华人民共和国甫一诞生，必然会面临一些迫切需要解决的现实问题：如何使中华人民共和国在诞生后能立即获得国际承认，因为国际承认是现当代国际体系中国家政权存在之合法性的一个依据；如何在革命战争胜利并建立政权后巩固新政权的问题，以及反对外来侵略和干涉，维护国家基本安全的问题；如何为恢复在长期大规模的战争中遭受严重破坏的国民经济和进行国家现代化建设争取到必不可少的外援。通过建立、加强和巩固同苏联的友好关系，解决上述中国面临的主要问题，是当时推动中国领导人决定与苏联建立同盟关系的现实原因。

在当代中国的对外关系史中，与苏联结盟无疑是一个非常重要的事件。它是“一边倒”政策方针的具体体现，在当时成为中国对外关系发展的一块基石，极大地带动了中国与东欧国家关系的发展。同社会主义各国开展政治、经济、文化的日常联系，成为中华人民共和国成立初期和平友好对外交往的主要内容。

2. 中美对抗

中华人民共和国走上与美国对抗的道路，同美国这一时期的对华政策有直接的关系。在新政权诞生前后，美国的帝国主义行为给中国共产党和新中国以巨大压力，主要表现在以下方面：一是援助国民党政府对抗人民解放军的军事进攻，直至帮助国民党政府退守台湾。在阻挠中国革命取得最后胜利方面，美国不遗余力。二是企图利用“承认”问题影响未来新中国的内外政策，并在国际上组织孤立新中国的“联合战线”。三是给新中国制造经济困难，纵容和配合国民党军队封锁大陆海港。四是朝鲜战争爆发后，美国政府立即派军队进驻台湾海峡，阻止和破坏中国人民完成统一大业。美国的行动反映了一个帝国主义大国对共产主义运动、对一个新兴的革命国家根深蒂固的仇视态度。面对如此情势，中共和新中国理直气壮地采取了敌视和斗争的政策，“针锋相对，来而不往非礼也”，“你来一手我也来一手”①。

从三大战役的胜利到中华人民共和国成立，中共中央一直在准备对付美国可能采取的各种形式的干涉，包括防范美国直接的军事干涉，揭露和挫败美国分裂中国革命队伍的计划，打破美国可能实行的经济封锁，以及新中国成立后逐步清理美国在华的企业，等等。

中美对抗的态势由于 1950 年 6 月 25 日朝鲜战争的爆发和美国随后进行大规模军事干预，以及中国“抗美援朝，保家卫国”的政策与实践而最终定格下来。

美国在入侵朝鲜的同时，还加紧干涉印度支那。美国的行动不仅直接支持法国殖民主义者镇压印度支那人民，而且对中国南方边陲的安全构成重大威胁。中国在极其困难的条件下，全力支持越南人民反抗法国殖民主义和美国的干涉，为恢复印度支那的和平和实现越南北半部的完全解放做出了自己的贡献。与此同时，为维护国家主权和安全，我国从 20 世纪 50 年代起就同美国在台湾问题上进行了坚决有力的斗争。

---

① 《周恩来选集》，下卷，87 页，北京，人民出版社，1984。

（三）走向和平共处

新中国成立初期，中国对外关系的框架主要建立在“一边倒”基础上，在注重发展与社会制度相同的社会主义国家之间关系的同时，中国还在积极发展与亚非民族主义国家的关系，参加日内瓦会议和亚非会议，谋求与不同社会制度国家之间的和平共处。

1. 参加日内瓦会议

朝鲜停战协定签字后，远东国际紧张局势依然存在，朝鲜半岛上的战火随时可能再度燃起；在印度支那，法国正在进行的殖民战争随时有扩大的可能。正是在这种情况下，苏联向美、英、法等国提出，在日内瓦召开有中国参加的五国外长会议，并邀请其他一些有关的国家共同参与，寻求朝鲜问题的政治解决和恢复印度支那的和平。苏联的建议被美、英、法三国所接受，中国政府对此也表示了支持的态度。

日内瓦会议于1954年4月26日正式开始。会议主要讨论解决两个问题：朝鲜问题和恢复印度支那和平问题。关于朝鲜问题的讨论从4月26日开始，6月15日结束。其间，主要是由于美国的阻挠，讨论没有取得任何结果。关于印度支那问题的谈判从5月8日开始，参加的有五大国和越南民主共和国以及被法国占领的南越、老挝和柬埔寨的代表。经过长达75天的讨论，在7月21日的最后一次全体会议上，有关各方终于达成了恢复印度支那和平的协议和三个停战协定，会议最后发表了《日内瓦会议最后宣言》，除美国外，其他与会各国均在最后宣言上签字。

日内瓦会议是中华人民共和国首次以五大国之一的地位和身份参加讨论国际问题的一次重要会议。通过这次会议，世界看到了同美国所掌控的安理会形容得完全相反的新中国形象，看到了令人耳目一新的新中国外交风格，看到了中国的和平外交政策，看到了新中国在处理国际问题当中的分量。

2. 参加亚非会议

第二次世界大战后，民族解放运动蓬勃兴起，一大批亚非国家获得了独立。朝鲜战争时期，不少亚非国家和平中立倾向增强，国际地位有所提高。正是在这种背景之下，1954年12月，缅甸、锡兰（斯里兰卡）、印度、印度尼西亚和巴基斯坦五国总理联合发起了召开亚非会议的倡议，并邀请包括中国在内的20余个亚非国家和地区参加。在接到会议邀请函后，中国政府很快决定由周恩来率代表团参加会议，并制定了参加亚非会议的方案。

1955年4月18日至24日，29个亚非国家和地区的政府代表团在印度尼西亚的万隆召开首届亚非会议，也称“万隆会议”。这是亚非国家第一次在没有西方殖民国家参加的情况下自行召开的会议。会议讨论了国际形势和有关亚非国家人民共同利害关系的问题。会议发表的最后公报提出了与和平共处五项原则精神相一致的、促进世界和平与合作的十项国际关系原则。

会议共同决议的达成并非一帆风顺。以周恩来总理为首的中国代表团，坚持“求同存异”的方针，开展了卓有成效的工作，为会议取得圆满成功做出了重要的贡献。此外，会议期间中国代表团通过积极的外交活动，打开了与亚非国家广泛交往的大门。参加亚非会议，标志着中国不仅作为社会主义阵营的重要成员，而且作为新兴民族国家的重要成员在国际舞台上发挥作用。

二、对外关系的波动与调整

20 世纪 50 年代中期至改革开放前，当代中国的对外关系进入一个新的阶段。整体而言，这一阶段的特点可以用“波动与调整”来概括。

（一）处理对外多方矛盾关系

亚非会议结束后，尼泊尔、埃及、叙利亚、也门、锡兰、柬埔寨、伊拉克、阿尔及利亚、苏丹和几内亚等一批亚非国家相继与中国建交。中国政府逐步形成了对亚非新独立民族国家的政策，在和平共处五项原则的基础上，促进发展了同这些国家的关系。在这个过程中，中国政府提出了根据平等互利的原则对外提供援助、严格尊重受援国的主权等对外援助的八项指导原则（1964 年 1 月 15 日）①，以及发展同阿拉伯国家和非洲国家关系的五项指导原则（1963 年 12 月 21 日）②。中国同亚非新独立国家关系的发展扩大了中国在世界政治中的影响力，也逐步改变了中国对外关系的基本面貌。

20 世纪 50 年代中期以后，民族独立和民族解放运动掀起高潮，在亚洲、非洲，后来扩展到拉丁美洲，民族独立和民族解放运动汇合成巨大的潮流。作为一个亚洲新兴民族国家，中国重视、同情和坚决支持亚非拉民族独立解放运动，向亚非拉民族独立解放运动提供了重要的援助。其中最重要的是在这个时期形成并开始执行援越抗美政策，这项政策一直持续了十年。援越抗美是新中国成立以来规模最大的对外援助行动，对这个时期的中国对外关系产生了战略性的影响。③

解决历史遗留的边界问题是这个时期中国处理的重大外交问题。中国有着世界上最长的陆路边界，大部分没有划定，同多数邻国存在历史遗留的边界问题。为了解决边界遗留问题，中国政府进行了积极和慎重的探索，逐步提出了解决边界遗留问题的指导原则，并总结了比较丰富的经验。在这个时期，中国先后同许多邻国签署了边界条约，解决了很多边界遗留问题。然而印度政府利用解决边界遗留问题推行领土扩张政策，导致中印发生边界冲突，中国被迫进行了中印边界自卫反击战。通过这次自卫反击战，中国政府总结了应对边界军事冲突的经验。

这个时期，一些亚非新独立国家的国内政治局势不稳定，加上外部各种政治势力的影响甚至干预，不断出现政局动荡，并导致其对外政策、对华政策的波动。例如在亚洲，中国同印度尼西亚的关系曾经有过一段友好合作的时期，双方合理地解决了印尼华侨的双重国籍问题，在国际舞台上能够相互支持、相互合作。但是，1965 年 9 月 30 日印尼发生军事政变，政变当局严厉镇压印尼共产党和亲苏加诺势力，其对华政策随之发生逆转，导致两国关系长期恶化。在非洲，新独立民族国家的政局尤为不稳，形势也更为复杂。据统计，在 20 世纪 60 年代，有 15 个国家发生过一次或多次军事政变。这种情况影响到中国同这些国家的关系，如肯尼亚、突尼斯、加纳、贝宁等，因政变发生政权更迭的国家均改变对华政策，导致关系恶化，甚至断绝与中国的外交关系。

---

① 参见《周恩来外交文选》，388～389 页，北京，中央文献出版社，1990。

② 参见上书，387 页。

③ 参见牛军编著：《中华人民共和国对外关系史概论（1949—2009）》，103 页，北京，北京大学出版社，2010。

同新中国成立初期相比，这个时期中国同西方等资本主义阵营国家的关系也有一些改善和发展，特别是在1964年同法国建立外交关系，这是中国同西方国家外交关系发展的重要突破。中国通过民间外交和贸易等事务积极开展同日本的交流。1955年8月1日开始的中美大使级会谈有一段漫长的历程，直至1973年中美相互在对方首都设立联络处时为止，它在名义上是一直存在的。中国同美国举行过多次大使级会谈，双方在会谈中虽然没有在解决外交关系问题上取得进展，但通过大使级会谈，双方了解了对方的政策，并在紧张时期使对方清楚了解自己的立场，对防止双方发生军事冲突起了重要的作用。

（二）中苏同盟关系的曲折发展

1950年2月《中苏友好同盟互助条约》签订后，两国在政治、外交、军事、经济、文化和科技等各个领域都进行了全面的合作，特别是在处理一系列重大国际事务中两国相互支持、相互帮助。这一时期，苏联向中国提供了大规模的经济援助。1952年8—9月，周恩来率领中国政府代表团访问莫斯科，与苏方协商谈判中国的经济建设计划。斯大林在会谈中同意给予中国长期、全面的经济援助。1953年5月15日，中苏签订《苏联政府援助中国政府发展中国国民经济的协定》和议定书，其中苏联承诺援助中国新建和改建91个规模巨大的工程项目，包括钢铁联合企业、有色冶金、煤矿、炼油、机器制造、汽车制造、拖拉机制造、电力等等。

斯大林逝世后的一段时间里，以赫鲁晓夫为领导的苏联政府为了进一步密切与中国的关系，逐步调整斯大林时期的某些对华政策，一度为中苏关系发展带来积极的影响。同一时期，中国政府也为加强双方关系不断努力。

从1956年初苏共“二十大”召开到1959年10月，中苏关系从友好合作转向逐步恶化。主要围绕苏联党和国家如何评价斯大林的问题、两国在安全与军事领域的合作问题、对外政策（主要是对美国的政策）问题、对中国“大跃进”运动的看法等问题，双方的分歧日益严重。1959年9月30日，赫鲁晓夫访美回国途中访问北京，中苏最高领导人随后进行的会谈显示出中苏关系的恶化已不可逆转，中苏同盟走向破裂已无法挽回。①

从1960年至1965年3月莫斯科会议，中苏关系在起伏中日趋恶化。不论是在社会主义阵营内部，还是在其他国际关系领域，中苏两国都面临新的问题、新的挑战。在应对错综复杂的局面和处理双边关系、国际共产主义运动以及重大国际事务等各种问题的过程中，两国在经济贸易合作、国防安全事务、对外政策、边界问题等各个方面的矛盾、分歧不断激化，特别是双方的矛盾与分歧逐步发展为意识形态的“论战”，最终导致中苏同盟的彻底决裂，中苏在各个领域的关系随即全面恶化。

（三）“反帝必反修”与反对两霸

1965年3月，《人民日报》和《红旗》杂志发表题为《评莫斯科三月会议》的社论。针对苏联不顾中国反对，执意要在中苏两党未达成共识以前召开新的各国共产党会议的事实，社论宣布社会主义阵营已经不复存在。此后不久，《人民日报》和《红旗》又于6月发表题为《把反对赫鲁晓夫修正主义的斗争进行到底》的编辑部文章，谴责苏联对外政策

① 参见牛军编著：《中华人民共和国对外关系史概论（1949—2009）》，130页，北京，北京大学出版社，2010。

的“灵魂”就是与美国合作主宰世界，文章中第一次提出“反帝必反修”的论述。中国对外政策“两个拳头打人”的局面由此开始成形。

1966年8月召开的中共八届十一中全会也明确肯定了《评莫斯科三月会议》这篇文章。会议《公报》在国际部分专门论述了世界政治形势和中国对外政策的任务与原则等。《公报》提出，“当前正处在世界革命的一个新时代”，世界政治的总趋势是“帝国主义走向全面崩溃，社会主义走向全世界胜利”。《公报》认为，“各种政治力量正在经历着一个大动荡、大分化、大改组的局面”，苏共领导集团正在联合以美国为首的帝国主义和各国反动派，结成一个“反共、反人民、反革命、反中国的新神圣同盟”，但是这个同盟“是注定要破产的，现在已经陷于分崩离析”。《公报》明确指出，“无产阶级国际主义，是我国对外政策的最高指导原则”；中国外交的任务则是支持亚非的民族解放运动和世界各国的革命运动，建立“反对美帝国主义及其走狗的最广泛的国际统一战线”，将反对美国帝国主义和苏联修正主义的斗争都进行到底。

由于在指导思想和战略上对美国、苏联“两面开弓”，中国的对外关系以及面临的国际形势全面恶化了。中苏的敌视持续加深，两国爆发了一系列的边界冲突，苏联在中国边境陈兵百万，甚至进行核威慑。中国则继续支持越、老、柬三国人民的抗美救国战争，中美持续对抗。由于受到国内“文化大革命”的极左思潮影响，中国对世界各国人民发出革命号召，热情声援各国内部的革命力量。这在一定程度上造成中国同一些国家（尤其是周边国家）关系的疏远。

（四）中美关系的解冻

1969年“珍宝岛事件”发生后，苏联对中国的军事威胁日渐严重。中国开始广泛调整和改善同各国的关系，包括改善同南斯拉夫的关系。随着美国在越南战场的失败和顽固反华政策的某些改变，在仍然坚持一般的反帝反殖政策的同时，中国同美国的关系开始解冻。

从1970年10月到1971年5月，中美双方主要是通过巴基斯坦和罗马尼亚的渠道多次交换意见，就美国总统国家安全事务助理基辛格秘密访问北京达成协议。在此期间发生了令世人瞩目的事件，即中国政府于1971年4月邀请在日本名古屋参加第31届世界乒乓球锦标赛的美国乒乓球队于比赛结束后访华。4月14日，周恩来接见了美国乒乓球队的全体成员，发表了希望打开中美关系的公开谈话。此后不久，周恩来于4月21日通过巴基斯坦总统叶海亚·汗向美国方面发出邀请，表示中国欢迎美国总统特使如基辛格或国务卿访华，甚至也欢迎尼克松本人访问北京。7月9日至11日，经过周密的安排，基辛格按计划秘密访华。1972年2月21日，美国总统尼克松访问中国，随同访问的有国务卿罗杰斯和国家安全事务助理基辛格等人。2月28日，中美两国政府在上海发表《联合公报》（又称《上海公报》）。其内容主要有三个部分：（1）阐明了双方对国际形势的各自立场和态度；（2）双方考虑到国际关系的准则而就某些问题做出共同声明；（3）就双边关系中的一些问题，或者共同做出声明或者各自分别做出声明。[①]《联合公报》的重要意义在于申明了中美双方在承认共同战略利益的基础上，求同存异，为两国关系当下的和解和未来的发

① 参见谢益显主编：《中国当代外交史（1949—2009）》，228～229页，北京，中国青年出版社，2009。

展奠定了基础，规定了方向。

以尼克松访华和《联合公报》的发表为标志，中美两个大国在经过22年的对抗与隔绝之后，开始了关系正常化的进程。中美关系解冻同时改变了中国在对外战略上同时存在多个敌手的处境，这对国际形势的发展产生了深远影响。

在中美和解过程中，中国对外关系出现了新局面。这突出表现在1971年10月25日联合国大会通过2758号决议，恢复了中华人民共和国在联合国的一切合法权利，并立即把国民党当局的代表从联合国及所属的一切机构中驱逐出去。

中美和解与中国恢复在联合国的合法席位极大地推动了中国对外关系的全面发展。从1971年基辛格秘密访华到该年10月中国恢复在联合国的合法席位这段时间起，到1972年底，就有27个国家与中国建交、复交，或将代办级外交关系升格为正式的大使级外交关系。这其中比较突出的是中国同西方国家等一些是美国盟友的国家的关系出现历史性突破，中国在很短的时间里，先后同欧洲大多数国家以及日本建立了外交关系。这一时期，中国与亚非拉不少新兴国家建立起外交关系，从而出现了当代中国历史上所称的第三次建交高潮。

三、对外关系的全方位发展

从1978年12月中共中央召开十一届三中全会开始，中华人民共和国的历史进入了一个新时期，即改革开放时期。与国内政治的巨大变化相一致，当代中国的对外关系也进入一个全面发展的新时期。这个时期从1978年开始一直持续到现在。

（一）构筑中美关系的新基础

1979年中美两国建交后，双边关系开始全面发展。两国高层领导人进行了一系列的互访。中美之间在经贸和军事方面的联系加强了，文化、教育和科技方面的人员交流越来越频繁。然而，尽管中美关系的发展呈现全方位的势头，美国在台湾问题和其他问题上仍不时地表现出强权政治的作风，从而给中美双边关系发展罩上一层阴影。

1978年12月30日，即在美台断交的前一天，美国总统卡特发布行政命令，声称美国和台湾之间现存有效的国际协议和决议将继续有效，各部门和机构从1979年1月1日起将根据相关的条款通过一个法人形式的非官方机构（即后来的“美国在台协会”）来贯彻和履行。[①] 这道命令的实质就是把台湾仍作为一个实体对待。为了从法律上保障这种关系，卡特政府于1979年1月向国会提交了一份名为“台湾授权法案”的议案。在此基础上产生了“与台湾关系法”。美国国会两院于3月底通过了这份文件，卡特于4月10日签署。它不仅从法律上肯定了由美国政府提出的、同台湾保持事实上的半官方关系的做法，而且还要维持美台的军事关系。

里根上台后采取了被称为“双轨”的对华政策，一方面表示要继续发展中美两国的正常关系，另一方面声称要“充分实施”“与台湾关系法”。其间，美国方面采取的有损于中美关系的最严重行动是继续向台湾大量出售武器。这种做法理所当然地受到中国政府的坚决抵制。经过中美双方代表的反复谈判，中美两国政府在1982年8月17日发表有关军售

① 参见陶文钊：《中美关系史（1972—2000）》，83～76页，上海，上海人民出版社，2004。

台湾问题的公报（即《八一七公报》）。其内容除重申美国承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府，台湾问题是中国的内政，美国无意执行“两个中国”或“一中一台”政策外，主要强调美国不打算长期向台湾出售武器，而向台湾出售的武器在性能和数量上将不超过中美建交后近几年供应的水准，美国将逐步减少对台军售，并经过一段时间实现最后的解决。①

《八一七公报》的达成使当时紧张的中美关系得到缓解，使中国在国际上有了更大的回旋余地。包括1972年《上海公报》、1979年《建交公报》和《八一七公报》在内的中美间三个公报所提出的中美关系的指导原则，对80年代中美关系得到较全面发展起到了积极作用。

（二）中苏关系的正常化

实现中苏关系的正常化是20世纪80年代中国对外关系中的一个重大事件。中国实现与苏联关系正常化，既同中国国家安全战略和对外政策的重大转变等有直接的关系，也是中国走上独立自主的和平外交道路的一个标志。

从1980年开始，中国政府内部就在酝酿调整对苏政策，经过讨论后基本上达成了共识，即在不影响中国对外关系大格局的条件下，争取缓和甚至改善中苏关系。根据这个指导原则，中方提出了苏联必须采取实际行动清除“三大障碍”，即苏联必须先从中苏边境地区和蒙古撤军，从阿富汗撤军和劝说越南从柬埔寨撤军。这三点成为中苏关系正常化的先决条件。

1982年9月中共十二大召开前后，中国决心推动中苏关系正常化的进程。10月5日开始，中苏开始第一轮副外长级磋商，没有取得进展；此后直到1986年4月的第八轮磋商，才出现突破性进展。1986年7月28日，苏联领导人戈尔巴乔夫在符拉迪沃斯托克（海参崴）发表讲话，宣布苏联从亚洲地区撤军20万人，分阶段从阿富汗撤出苏联军队，并正在同蒙古讨论撤出苏联军队的问题。戈尔巴乔夫还表示，苏联愿意与中方认真谈判解决中苏边界问题。② 苏联领导人对中国的安全关切以及内外政策开始有了比较符合实际的了解与认识，也愿意认真同中国谈判实现中苏关系正常化。

1987年2月，中苏恢复边界谈判。在谈判中，双方较快地就解决东段边界问题的原则达成共识，并为解决西段边界问题提出了办法。由于僵持多年的边界谈判取得了令双方都满意的进展，中苏边境局势迅速缓和。在此之后，苏联方面先后宣布从蒙古和阿富汗撤出苏联军队。在1988年6月开始的中苏第十二轮磋商中，苏联方面首次表示愿意将越南从柬埔寨撤军作为中苏双方谈判的内容，并建议双方另外举行专门的讨论。8月，中苏副外长就柬埔寨问题举行专门的会晤，为促进解决柬埔寨问题取得一定的共识。后来苏联方面承诺敦促越南军队于1989年底全部撤出柬埔寨。③

1988年12月至1989年2月，中苏两国外长进行了互访，确定于1989年5月在北京举行中苏首脑会晤，实现中苏关系正常化。5月15日至18日，戈尔巴乔夫如期访问北京，

---

① 参见陶文钊：《中美关系史（1972—2000）》，121～132页，上海，上海人民出版社，2004。

② 参见沈志华主编：《中苏关系史纲（1917—1991）》，429页，北京，新华出版社，2007。

③ 参见钱其琛：《外交十记》，1～39页，北京，世界知识出版社，2003。

就两国关系的正常化同中国领导人举行会谈。邓小平在会晤时就中苏关系的历史和未来发展的关系准则等发表了“结束过去，开辟未来”的重要讲话。戈尔巴乔夫访华结束时，中苏发表了《联合公报》，宣布了两国关系正常化以及双方对世界政治形势的看法和未来将遵循的关系准则。

中苏关系正常化有其特殊的意义。它标志着自20世纪50年代末以来，中国的发展战略和外交政策又一次实现了根本性的协调。在中苏关系正常化的进程中，中国并不谋求与苏联建立针对第三方的战略关系，新型中苏关系的基本要素涵盖了不结盟、不对抗、不针对第三方、不进行意识形态斗争。从这个意义上说，中苏关系正常化是后冷战时代中国外交的一个起点。①

（三）全方位发展对外关系

1. 稳定和发展中美关系

从20世纪70年代初中美开始和解一直到80年代，中美关系的发展变化一直是以共同反对苏联威胁和扩张的战略合作作为主要基础的。冷战结束和苏联解体导致中美关系稳定发展的战略基础发生严重的动摇和变化。中国方面强调，稳定和发展中美关系，不计较社会制度和意识形态的差别，在和平共处五项原则基础上，扩大共同利益的汇合点，妥善解决分歧。经过冷战结束后20余年的磨合与斗争，中美关系已经发展为一种全面、重要的关系，中美两国在维护世界和地区和平与稳定、“反恐”和防止大规模杀伤性武器扩散、经贸关系和科技教育文化交流等各个方面有着广泛和深远的共同利益。

2. 建立和发展中俄关系

在中苏实现关系正常化以后的两年里，两国全面恢复了在政治、经济贸易、军事安全、文化和科技教育等各个领域的交往。面对苏联解体这一大变局，中国政府根据互不干涉内政的原则，迅速承认原苏联各加盟共和国（包括俄罗斯）的独立，并与有关各国建交。中国政府积极推动中俄关系的发展，通过外交努力促使叶利钦政府很快表示愿意继承中苏关系的一切积极成果，保持同中国的睦邻友好关系。1994年9月，江泽民主席应邀访问俄罗斯。访问期间，双方签署的一系列文件表明两国的军事互信已经达到新的高度，两国之间因历史遗留下来的边界问题在东西两段都获得基本解决。在这种快速发展的背景下，两国开始探索提升双边关系的战略层次。1996年4月，中俄元首签署《中俄联合声明》，宣布两国“决心发展平等信任的、面向二十一世纪的战略协作伙伴关系”。

3. 稳定与发展中欧关系

20世纪70年代，中国陆续同欧洲国家实现关系正常化，中国同欧盟的前身——欧洲经济共同体正式建立外交关系，掀开了中欧关系历史上新的一页。20世纪80年代，中国和欧洲都经历了快速发展。中国实行改革开放，推进现代化建设，把开展同欧共体和其成员国的经济交往放在越来越重要的地位。在政治层面，中国同欧共体及其成员国也保持着良好关系。随着中国经济发展和欧洲内部形势变化，中欧关系迎来了新的深层次发展契机。

---

① 参见牛军编著：《中华人民共和国对外关系史概论（1949—2009）》，275页，北京，北京大学出版社，2010。

4. 稳定和发展中日关系

1972 年中日关系正常化——特别是 1978 年邓小平访问日本和两国签订《中日和平友好条约》——为双方在各个领域的发展创造了积极的政治条件。在 80 年代，中日政治关系、经贸关系和文化交流、人员往来等都得以大幅提升。在这一时期，虽然存在一些影响两国关系的消极因素，但健康和迅速发展一直是中日关系的主流。冷战结束后，中日关系虽然同中国与其他发达国家的关系一样出现波动，但很快恢复到积极发展的轨道。

5. 加强同发展中国家关系

冷战结束后，中国政府率先提出，虽然世界政治出现巨大变化，中国将一如既往地加强同发展中国家的团结合作，这是中国对外关系的一个立足点。在整个 20 世纪 90 年代，中国同发展中国家的关系进一步巩固和加强，中国同广大发展中国家在政治、经济、安全、文化以及多边领域的合作取得明显的进展。中国政府进一步巩固和发展同周边发展中国家的友好关系，到 20 世纪结束时，中国的周边环境进入历史上最好的时期。中国同非洲、拉丁美洲等地区的发展中国家普遍加强了在双边和多边领域的合作，并建立了制度性合作平台。中国加强了同中东地区发展中国家在各个领域的合作，扩大了在该地区的影响。

第二节　冷战后中国对外关系面对的国际环境

一个国家对外关系的形成、发展与一定的国际环境密不可分。冷战结束后中国面临的国际环境发生了显著的变化，具体表现为：和平与发展仍然是当今世界的主题与核心问题，国际政治多极化趋势日趋明显，经济全球化与地区一体化迅猛发展。

一、和平与发展的时代主题

人类历史的经验一再证明，没有和平就没有发展；和平是人类进步与发展的前提和保障。所以，世界和平是促进发展的前提条件。正是从这个意义上说，维护世界和平是当今世界的根本问题。各国的共同发展是保持世界和平的重要基础，要保持世界的持久和平就必须消除过大的南北差距，促进共同发展。

（一）明确和平与发展的时代主题

20 世纪 80 年代中期，邓小平明确提出和平与发展是当今世界两大主题的重要观点，即“现在世界上真正大的问题，带全球性的战略问题，一个是和平问题，一个是经济问题或者说发展问题”①。这是中国领导人在认识时代问题上的一次巨大变化，它比较彻底地改变了以往在时代问题上坚持的“战争与革命”观点。与此相关，中国决策层大致从 1984 年春夏开始，酝酿实施规模达百万人之众的大裁军。当年 11 月 1 日，邓小平在中央军委座谈会上，正式宣布解放军将裁军一百万的决定。他在这次会议上就战争问题阐述了重要的观点，即世界上不可能爆发大的战争，既不可能爆发世界大战，也不可能爆发大规模侵

① 《邓小平文选》，1 版，第 3 卷，105 页，北京，人民出版社，1993。

华战争。

1985年5月23日至6月6日，中共中央军委在北京召开扩大会议，讨论百万裁军方案和精简后的军队改革与编制。会议期间，邓小平明确地概括了一段时间以来中国领导人的重要思考和结论。邓小平在会议期间的一次谈话中说，经过几年的仔细观察和思考，中国决策层完成了“两个重要的转变”。第一个转变，是对战争与和平问题的认识，我们改变了原来认为战争的危险很迫近的看法。第二个转变，是改变了针对苏联霸权主义威胁的“一条线”战略，不在所谓“美中苏大三角”的思维框架中制定中国的对外政策。[①] 需要指出的是，正是在这个时期，中国领导层大致形成了对中国现代化进程的基本规划，即争取经过70年的努力，在21世纪中期使中国的发展接近发达国家的水平。为了实现这个目标，中国需要很长时期的和平环境。这种对未来的思考是促使中国领导层下决心根本改变中国的安全战略和对外政策的关键性动力之一。

（二）抓住战略机遇期

冷战结束后，影响和平与发展的因素在不断增加，恐怖主义危害上升，传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，霸权主义又有新的表现，南北差距进一步扩大，因边界、宗教、领土导致的局部冲突时起时伏。但是，主要矛盾和矛盾的主要方面决定事物的性质与发展的基本趋势。当今世界，虽然和平与发展两大问题都没有解决，但是总体和平、局部战乱，总体缓和、局部紧张，总体稳定、局部动荡是世界局势的基本特点，所以，和平与发展仍是当今世界的时代主题。

2002年11月，江泽民同志在党的十六大报告中更进一步提出了21世纪头二十年“是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期”的新判断。[②] 2015年，党的十八届五中全会延续这一判断，认为“我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期”。这些判断为制定与执行中国在21世纪更加温和与务实的国际战略和外交政策提供了理论出发点。

二、世界政治的多极化趋势

（一）日趋多极化的世界政治

国际政治格局由两极向多极化的演变是战后世界历史运动的基本趋势，起始于20世纪50年代后期，具体表现为三个并行发展的历史进程：资本主义阵营由美国一家独大演变为美、欧、日三足鼎立；社会主义阵营从意识形态论战走向分裂；“第三世界”国家以不结盟运动的形式在国际政治舞台上发挥出制衡两极的作用。这些因素的合力推动着多极化趋势的发展。

冷战结束后，世界格局进入了一个大转型期。20世纪90年代是世界政治向新格局过渡的起始阶段，这个阶段的特征主要表现为新旧矛盾并发，各种力量竞相争夺新格局的主导权。在此过程中，美国建立单极世界的意图与世界朝多极化发展的客观趋势形成尖锐矛

---

① 参见《邓小平文选》，1版，第3卷，126～128页，北京，人民出版社，1993。

② 参见江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，见 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632260.htm，2002-11-17。

盾；欧盟一体化使欧盟的力量壮大；日本加速了由经济大国向政治大国迈进的步伐；俄罗斯虽丧失了苏联超级大国的地位，但仍不失为世界强国；随着改革开放的发展，中国在国际舞台上的作用大大增强。这些国家与地区集团不约而同地主张世界向多极化方向发展。各种力量的分化组合以及大国关系的深刻调整有利于世界朝着多极化方向发展。

（二）中国对多极化的认识与应对

冷战后国际格局的变化令人关注，世界各国纷纷进行了外交战略的调整，力图使国际形势向着有利于自身的方向发展。在此背景下，中国对多极化的认识日益加深，并着手推动多极化的发展。

1. 政治多极化是国际政治发展的大趋势

在冷战结束后初期，1992 年的《政府工作报告》和党的十四大报告先后明确提出“世界旧的格局已经终结，新的格局尚未形成，正朝着多极化方向发展”和“新格局的形成将是长期的、复杂的过程”等论断。进入 90 年代中期，随着大国关系伙伴化和非意识形态化的深入发展，以及发展中国家实力的增强，中国对世界多极化发展进程的态度日益明确、乐观和自信。这在很大程度上有助于理解当时中国积极构建一系列大国伙伴关系的战略思维。

2. 多极化有利于世界和平与稳定

由两极格局瓦解造成的国际力量失衡不仅引发一系列地区冲突，而且使霸权主义和强权政治倾向有了新的发展，从以人道干预为借口的新干涉主义，到以反恐为依据的外交单边主义，国际法和国际关系的基本准则受到新的严峻挑战。这一现实强烈地促使中国认定，只有推进世界多极化才能有效地牵制大国霸权主义和单边主义发展，才能有利于推动建立公正合理的国际政治经济新秩序。

3. 积极推动多极化

中国高度重视推进世界多极化进程，在多种场合极力表达将致力于推动世界多极化的决心，把促进国际关系民主化作为根本目标。由于国家实力和国际战略关系是影响世界多极化的主要变量，中国推进世界多极化的基本方式也是注重两个方面内外兼修。对内重视综合国力的提高，夯实自身在国际社会立足的根基；对外构建有利于多极化的战略关系方面，强调通过伙伴外交实践争取更多支持世界多极化的力量，争取形成相对均衡稳定的战略态势。

三、经济全球化浪潮

（一）全球化的时代特征

全球化是当今时代最明显的特征，且正在从经济领域日益渗透到政治、文化和思想等领域。

经济全球化是全球化的核心内容。所谓经济全球化，是指世界经济发展的这样一种势态——世界各国、各地区在这个过程中通过密切的经济交往和经济协调，相互联系和依存、相互渗透发展到很高的程度，形成了世界经济从资源配置到生产、流通和消费等多层次和多形式的交织和融合，使全球经济形成一个不可分割、相互依存的有机整体。[①] 在这

① 参见刘洪钟：《论新世纪发达国家经济体制的调整》，载《世界经济与政治论坛》，2000（6）。

个体系中，以经济实力为代表的综合国力竞争成为国家外交工作的主要任务之一，经济和外交以前所未有的程度紧密结合起来。与以往不同的是，全球化环境中的经济交往的零和性质在减少，共存多赢和两败俱伤的性质在增大，这一环境越来越要求国家间通过对话、协商、谈判等政治方式解决问题，在参与激烈市场竞争的同时，合作共赢成为国际合作的一个重要手段。

作为生产关系基础的经济全球化，反映在上层建筑层面的文化领域，表现为文化与经济和政治相互交融，在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出。一方面，不同国家、民族在文化信息上互相交流、彼此融汇、吸纳学习的趋势发展迅猛，形成了文化的全球化。另一方面，文化上的碰撞冲突浮上表层，文化安全与经济安全一并成为国家安全的重要组成部分，而且日益突出。

在全球化时代，国家的安全——不论是传统安全还是非传统安全——不可能仅仅通过发展军事力量的方式实现，而必须越来越多地通过与其他国家的合作才能获得。

（二）在全球化潮流中发展的中国外交

在全球化背景下，广泛的全球联系为中国坚持改革开放不动摇提供了支持，也为中国参与、维持与国际体系的合作关系提供了保证。“参与”就是顺应全球化的浪潮，尽可能广泛地参与国际体制和遵从国际规范，尽可能从参与世界的过程中吸取先进的技术、管理方式、思想文化和国际行为方式。参与并不是完全地依附或听从于已经占主导地位的西方大国，而是应当依据自己的实际情况有步骤地改变自己原先不适应通行的国际规范的一些做法。①

作为拥有全球联系的中国，外交为国家利益服务自然不容怀疑。但是，由于广泛的全球联系，包含在全球联系中的（国家）利益有可能是与多国分享的。在这种情况下，国家利益与国际体系的利益或者他国的利益存在重合的地方；同时，鉴于全球政治风险性的提高，以及国际体系动荡对国内政治稳定的潜在威胁，必要的时候，维护国际体系稳定的利益可能会高于狭隘的国家利益，国家利益在国际体系稳定的利益面前可能还需做必要的让步。②

在坚持参与、融入全球化的原则立场的同时，中国政府始终保持着对全球化之复杂性和不平衡性的清醒认识，一再强调全球化有利有弊，是一把双刃剑，要善于趋利避害，靠正确的战略、政策为自身赢得发展机遇，促进经济全球化朝着有利于各国共同繁荣的方向发展。

四、地区一体化进程

（一）地区一体化的迅猛发展

随着冷战的结束，经济因素在国际关系中的作用空前突出，以经济和科技为主要内容的综合国力竞争成为国际关系尤其是大国关系的焦点。各国一方面在国内进行经济调整，另一方面积极加强同周边国家的合作与交流，通过联合取得集团优势来增强自身实力。全

① 参见王庆东：《安全与发展的目标及全球化背景下中国外交战略分析》，载《世界经济与政治》，2002（4）。

② 参见苏长和：《中国外交的全球化及启示》，载《当代亚太》，2009（1）。

球化背景下的地区经济合作迅猛发展已成为世界经济发展的一个重大特点，也成为重组世界经济格局的重要方式以及国家参与世界贸易自由化、开拓市场的重要选择。国家之间的竞争正在让位于区域经济合作组织之间的竞争。其中，欧洲、北美和亚太地区的经济一体化发展最为引人注目。

（二）亚太地区的经济一体化进程

冷战后，亚太地区的经济一体化进程也逐步启动。首先是亚太经合组织（APEC）。该组织成立于1989年，是亚太地区最具影响的经济合作官方论坛。APEC主要讨论与全球及区域经济有关的议题，如促进全球多边贸易体制、实施亚太地区贸易投资自由化和便利化、推动金融稳定和改革以及开展经济技术合作和能力建设等。近年来，APEC也开始介入一些与经济相关的其他议题，如人类安全（包括反恐、卫生和能源）、反腐败和文化合作等。

其次，东亚地区经济一体化正在多层次、多渠道、多形式的基础上迅速发展。目前，东亚合作的进程是四个轮子一起转动：第一个轮子是“10＋3”，即整个东亚范围的对话与合作；第二个轮子是“10”，即东盟自身的发展与合作；第三个轮子是“10＋1”，即东盟分别与中日韩三国之一的对话与合作；第四个轮子是“3”，即中日韩之间的对话与合作。[①] 四个轮子一起转动符合东亚地区当前的实际，东亚合作的机制在这几个轮子的转动之中逐步得到发展和加强。

（三）中国与地区经济一体化

1991年11月，中国外交部长和经贸部长首次出席在汉城举行的部长级会议，此后中国相关部长参加了历次部长级会议。中国国家主席出席了创始于1993年的历届非正式首脑会议。此外，中国还参加了框架内的其他所有级别的专业性会议。中国不仅在APEC会议上提出了很多建设性主张和建议，而且采取实际行动，推动亚太地区的贸易自由化和经济技术合作。

中国—东盟自由贸易区是东亚区域经济一体化在经济全球化和区域经济一体化日益发展的大背景下的一项重要进展。2010年1月1日，中国—东盟自由贸易区全面建成，涵盖国土面积达1 300万平方公里，人口19亿，国内生产总值近6万亿美元，贸易总额4.5亿美元，是目前世界人口最多的自由贸易区。从经济规模上看，是仅次于欧盟和北美自由贸易区的全球第三大自由贸易区。中国—东盟自由贸易区的建成将使其对欧美市场的依赖度明显下降，大幅提升对自贸区内需求的依存度，其建设过程和运行效果将会对世界经济格局产生深远影响。

此外，中国还在积极推动与韩国、日本合作，朝着建设中日韩自由贸易区的方向发展；与俄罗斯和中亚国家合作，推动中亚地区的经济一体化进程。

第三节　改革开放以来中国对外关系的转型

伴随着国内各方面的历史性转型和发展进程以及自身综合国力的日益提升，中国的对

① 参见张蕴岭：《东亚地区合作的进程及前瞻》，载《求是》，2002（24）。

外关系领域也出现了极其深刻的变化，外交政策和对外关系发生了持续而重大的转型。在这个过程中，“中国通过改变自己，在国际上获得了更多的发言权，也取得了在与他国关系中更大的主动权，进而越来越多地影响和改变了世界”①。

一、中国与周边国家和地区的关系

从与邻国和周边地区的关系看，中国对外关系的转型表现为：在改革开放以来的几十年间，依据“与邻为善、以邻相伴”及“周边是首要”等指导思想，中国对邻国及周边地区的态度和做法，由过去政治意识形态和标准高于一切、敌友关系泾渭分明的思维方式与行为模式，逐步转变为努力同所有邻国建立友善与合作关系，妥善处理各种棘手难题的新形态和新实践。简言之，旧的类似冷战的模式被新的睦邻友好的方针所取代。②

（一）中国新型周边外交关系

从新中国成立，到20世纪90年代以前，中国几乎与周边的主要国家都发生过冲突。在中国周边曾经发生过朝鲜战争、中印边界冲突、中苏边界冲突以及中越战争，这几乎涵盖了中国周围的东、西、北、南四个方向。中国在一段时间内，还曾经与日本、韩国、印度尼西亚等国处于敌对状态。这样一种姿态，对于中国的国家安全与经济发展无疑是十分不利的。

随着党和国家的工作中心转移到经济建设上来，中国的外交战略也进行了重大调整，主要任务转变为“寻求一个和平的环境来实现四个现代化”③。为此，中国的周边外交也逐渐打破意识形态的控制，把重点放在改善和发展与各国稳定、和平与合作关系的轨道上来，把努力改善与周边国家的关系，营造一个良好的周边环境放在对外关系的首位。

20世纪90年代以来，中国与所有周边国家实现了关系的正常化，建立了外交关系。这一时期，中国不仅同印度尼西亚复交（1990年8月），同新加坡（1990年10月）、文莱（1991年9月）、哈萨克斯坦（1992年1月）、塔吉克斯坦（1992年1月）、韩国（1992年8月）等国建立了外交关系，还同蒙古（1989年）、越南（1991年11月）实现了关系正常化，而且在中国周边建立了一系列伙伴关系。比如，中国与吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的“睦邻友好合作关系”，以及中越两国在1999年确定的新世纪两国“长期稳定、面向未来、睦邻友好、全面合作”关系框架等。自20世纪90年代初以来，中国与邻国的关系取得了长足的发展，中国的周边环境有了实质性的改善。中国与邻国的关系处于新中国成立以来最好的时期。

到21世纪初，中国的睦邻外交取得了积极的成效，加强了与邻国的友好合作关系；发展了与邻国的经贸、科技与文化合作；缓和、稳定了周边安全形势。中国与邻国的友好关系是建立在国家利益基础上的，无论双方在意识形态和政治制度方面有什么样的区别，只要双方坚持平等互惠的原则，这种友好关系就能发展下去。

（二）中国新型的周边地区政策

中国对邻国关系的认识和定位也是逐步深化的。20世纪90年代初，邻国关系只是众

---

① 资中筠：《中国的对外关系取决于内部发展》，见《资中筠集》，367页，北京，中国社会科学出版社，2002。

② 参见王逸舟主编：《中国对外关系转型30年》，3页，北京，社会科学文献出版社，2008。

③ 《邓小平文选》，2版，第2卷，241页，北京，人民出版社，1994。

多关系中的一个重要部分。1997 年党的十五大报告中明确把“良好的周边环境”置于创建和平国际环境的特别重要地位；到 2002 年党的十六大，与邻国的关系才被置于首要的地位，报告提出了“与邻为善、以邻为伴”的新邻国关系，并且完整制定了“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台”的外交方针。

冷战时期，由于受到两极格局的制约以及意识形态因素的束缚，中国与邻国的关系错综复杂。一些周边国家在处理同中国的关系时保持一种戒备心理，随着中国的快速发展和影响力增强，一些国家对中国的“戒备”心理有所发酵，甚至产生对中国的畏惧。要从根本上减少和消除周边国家对中国崛起的疑虑，促进中国同周边邻国关系的全面改善和发展，需要对传统的睦邻政策加以丰富和发展，为此，中国进一步提出“睦邻、安邻、富邻”的新政策。① “睦邻”就是继承和发扬中华民族亲仁善邻、以和为贵的哲学思想，在与周边国家和睦相处的前提下，共筑本地区稳定、和谐的国家关系结构；“安邻”就是积极维护本地区的和平与稳定，坚持通过对话增进互信，通过和平谈判解决分歧，为亚洲的发展营造和平安定的地区环境；“富邻”就是加强与邻国的互利合作，深化区域和次区域合作，积极推进地区经济一体化，与亚洲各国实现共同发展。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对周边外交给予了异乎寻常的高度重视，提出了进一步发展与周边国家之间关系的新政策。2013 年 9 月，习近平主席在哈萨克斯坦首次提出构建“丝绸之路经济带”的设想，提出与中亚打造“利益共同体”和全面提升关系的政策主张；10 月，习近平主席在出席 APEC 领导人非正式会议期间提出了中国愿同东盟国家加强海上合作，共同建设“21 世纪海上丝绸之路”的倡议。随后在 10 月 24 日召开了中央周边外交工作座谈会，这是专门就周边外交工作召开的一次重要会议。习近平主席在周边外交工作座谈会上的讲话，强调外交工作应坚持正确的义利观，有原则、讲情谊、讲道义，多向发展中国家提供力所能及的帮助；在处理周边外交问题上，应做到“亲、诚、惠、容”②。具体而言，经济上应“使我国发展更多惠及周边国家，实现共同发展”，安全上“推进区域安全合作”和“增进战略互信”，人文方面实现“命运共同体意识在周边国家落地生根”。2013 年 10 月的中央周边外交工作座谈会确定了今后 5～10 年周边外交工作的战略目标、基本方针、总体布局，明确了解决周边外交面临的重大问题的工作思路和实施方案。

二、中国与世界其他地区和国家的关系

中国与非洲、中东和拉美等地区国家的关系，从原先只看重民族独立和解放理念，单纯注重政治和外交上的相互支持，经贸关系方面很少根据市场原则和互利标准行事的形态，逐渐转变为既讲政治又讲经济，既尽力保持原有的友谊与合作关系，又根据“平等务实、共同发展”的原则，在政治多极化、经济全球化的国际政治经济大背景下稳健推进的形态。③

---

① 参见《温家宝总理出席东盟商业与投资峰会并发表演讲》，见 http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/wzb/zxxx/t26502.htm，2003-10-08。

② 参见《习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根》，见 http://news.xinhuanet.com/2013-10/25/c_117878944.htm，2013-10-25。

③ 参见王逸舟主编：《中国对外关系转型 30 年》，5～6 页，北京，社会科学文献出版社，2008。

（一）中国与非洲国家关系的新发展

在经过半个世纪的演进后，中非关系在2000年以后进入了一个内容全面拓展、层次迅速提升、影响急速扩大的新阶段，中国也最终形成了自己成熟完整的对非政策理念和政策体系。

首先是在对非政策的政治层面。中国淡化意识形态，强调把尊重非洲国家自主选择适合本国国情的政治制度和发展道路、反对外部干涉非洲事务作为重点，巩固和深化了双边政治关系。冷战结束以后，中国与非洲国家的高层互访频繁，增进了互信，扩大了共识，为巩固中非之间的传统友谊和进一步拓展中非关系营造了良好的政治氛围。其次是在对非政策的经济层面。中国将不计成本的无私援助调整为与非洲国家更多地开展互利互惠的经济技术合作。20世纪80年代以后，中国在表达与非洲国家的经济关系时，就已经越来越多地使用“合作”而不是“援助”一词，强调双方互利合作而不仅仅是中国对非洲的单方面援助。20世纪90年代以来，中国与非洲国家的贸易有了较大幅度的增长。

中非关系的发展已经形成机制化的合作平台。2000年10月，中非合作论坛宣告成立并在北京召开了首届部长级会议。2006年的第三届论坛升格为中非首脑峰会，共有43个非洲国家元首到北京出席峰会。这个被称作有“小联合国气象”的会议的召开及它对中非关系所做之规划与展望，不仅清楚地表明了改革开放以来中国与非洲国家关系所取得的巨大发展，而且在某种程度上也标志着当代中国外交已走上了大国外交的成熟之路，其意义重大而深远。

（二）中国与中东国家关系的新发展

在中东，冷战结束后，中国对困扰中东多年的巴以关系问题给予了更多的关注。中国根据中东地区的局势变化，提出了解决中东问题的原则立场，多次阐述了中国政府关于中东和平进程的主张，认为阿以双方应以联合国有关决议为基础，公正合理地解决中东问题，阿拉伯被占领土应予以归还，巴勒斯坦人民的合法权利应予以恢复。中国还表示愿意同中东有关各方一道，为实现中东全面、公正、持久的和平做出自己的贡献。中国在保持和发展与阿拉伯国家友好关系以及继续支持巴勒斯坦人民争取合法权利的事业的基础上，于1992年1月24日和以色列正式建立大使级外交关系。这是冷战后中国在中东地区采取的一个重大外交举措。它一方面为中国开展同以色列在政治、经济、文化和科技等方面的全面合作铺平了道路，另一方面也使中国同阿拉伯国家的关系变得明朗和更为务实。中国一如既往地支持阿拉伯国家收复失地和恢复巴勒斯坦人民合法的民族权力，同时也强调以色列的安全应得到保障。这使中国得以同中东各国都保持着良好的政治关系，从而为中国在中东乃至全球事务中提供了广阔的回旋余地。

进入21世纪以来，中国在处理与中东地区国家的关系时更加积极、主动。尤其是在“9·11”事件发生后，中国对中东地区热点问题的参与力度加大，在应对诸如阿以问题、伊拉克问题和伊朗核问题等一系列地区热点问题上发挥着日益重要的作用，同时与该地区有关国家及阿拉伯国家联盟的合作进一步加强。

（三）中国与拉美国家关系的新发展

冷战结束后，全球化进程的快速发展拉近了中国与广大拉美国家的距离。在外交领域，自1993年11月中国与巴西建立战略伙伴关系（后提升为“全面战略伙伴关系”）以

来，中国又相继与委内瑞拉、墨西哥、阿根廷、秘鲁、智利等国建立了“全面战略伙伴关系”。中拉政治磋商进一步制度化，对话机制不断完善。继 1991 年和 1993 年中国成为美洲开发银行、拉美一体化协会的观察员之后，2000 年和 2004 年，中国又先后成为拉美一体化协会、美洲国家组织和联合国拉美经委会观察员。此外，中国还建立起与里约集团、南美国家联盟、安第斯集团的对话机制及与主要国家外长级的磋商机制，形成了一个有机的多渠道沟通对话机制。

政治关系的增强为中国与拉丁美洲主要国家在经贸领域的合作创造了条件。1979 年，中国与拉丁美洲地区国家的贸易总额只有 10 亿美元，1990 年为 23 亿美元，随后增长到 2000 年的 125.95 亿美元，2005 年更是突破了 500 亿美元的大关，2007 年中拉贸易额突破 1 000 亿美元大关。2016 年，中拉贸易额达 2 166 亿美元。中国已成为很多拉美国家的第一大贸易伙伴，中国因素已成为“推动拉美经济增长的重要引擎”①。

目前中拉关系的发展，无论是速度、广度还是深度，都达到了历史最好水平。广大拉丁美洲国家在中国对外关系格局中的地位正在上升，成为中国对外关系中越来越重要的组成部分。

三、中国与主要大国的关系

从与主要大国的关系角度看，中国对外关系的转型表现为：虽然存在这样那样的矛盾与问题，尽管彼此关系发展的进程复杂曲折，但总体上说，改革开放以来的中国，在重大国家利益和原则问题上保持独立自主的前提下，始终承诺并坚持了不扛旗、不对抗、相互沟通与协作、和平合作发展的理念，改变了原先那种对国际形态偏“左”的、充满焦虑和对抗性的看法，敞开了与当代国际体系全方位交往的大门。② 在这一过程中，中国妥善、灵活处理大国关系，尤其是与西方发达国家的关系，在推动务实合作的同时，不断巩固和加强战略层面的对话与合作，构建稳定的大国关系框架。

1. 中美关系

随着东欧剧变与苏联解体，中美关系面临一个与先前截然不同的环境，进入探索彼此交往方式的新时期。中美关系在 20 世纪 90 年代经历了剧烈动荡的曲折发展过程。在双方决策层的审慎稳重处理下，中美两国成功克服了影响彼此关系顺畅发展的种种障碍，保持了总体稳定的积极态势。进入 21 世纪，中美经贸交流的深层次发展与共同应对核扩散、恐怖主义、气候变化等全球性挑战的战略需要，推动着中美合作基础的稳步拓宽。自 2009 年中美领导人创建中美战略与经济对话机制以来，这一对话已进行多轮，而指导对话的战略思想一以贯之。从“积极、合作、全面的伙伴关系”，到“相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”，再到以“不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢”为内涵的“新型大国关系”，中国以相互尊重为基础，以合作共赢为宗旨谋划和处理与美国关系的战略思维已然成型。

从中美关系的趋势看，随着双方实力的逐渐缩小，中美之间深层次矛盾会逐渐显露，

---

① ［西、法］哈维尔·桑蒂索主编：《中国在拉美的有形之手》，4 页，北京，世界知识出版社，2009。

② 参见王逸舟主编：《中国对外关系转型 30 年》，8 页，北京，社会科学文献出版社，2008。

合作也会同时趋于加强。中美之间如何在现有国际和地区体系内凝聚共识、消除纷争或潜在冲突将继续考验两国决策者及民众的智慧。

2. 中欧关系

冷战结束以后，伴随着全球化的快速发展，中国的实力和地位迅速上升，欧洲一体化实现跨越式前进，中欧关系以空前的速度连续上了三个台阶：1998 年中欧建立面向 21 世纪的长期稳定的建设性伙伴关系，2001 年建立全面伙伴关系；2003 年建立全面战略伙伴关系，中欧关系进入了历史上最好的时期；2006 年以后，中欧关系进入调整和深化时期。一方面，中欧关系深入发展，经贸往来继续扩大，双方在全球问题领域进行广泛的合作；另一方面，一些新的因素和新的分歧开始凸显，中欧关系面临新的挑战。

中国政府高度重视中欧关系，寄希望中欧发展全面战略伙伴关系。所谓“全面”，是指双方的合作全方位、宽领域、多层次，既包括经济、科技，也包括政治、文化；既有双边，也有多边；既有官方，也有民间。所谓“战略”，是指双方的合作具有全局性、长期性和稳定性，超越意识形态和社会制度的差异，不受一时一事的干扰。所谓“伙伴”，是指双方的合作是平等、互利、共赢的，在相互尊重、相互信任的基础上，求大同存小异，努力扩大双方的共同利益。[①] 中国同欧盟以及主要欧洲国家致力于发展这样一种新型关系，不仅符合中欧双方的利益，也有利于地区和世界的和平、稳定与发展。只有建立在上述基础上的中欧关系，才能分享互利共赢的成果。

3. 中俄关系

在冷战后的国际体系中，中俄两国的国家身份都发生了变化。中国从国际体系的“挑战者”变成了“参与者”，在不断融入世界政治和经济体系的同时，致力于同世界各主要国家建立务实的“伙伴关系”。俄罗斯同样改变了苏联在冷战时代力图通过建立“社会主义阵营”最终颠覆西方主导的国际关系体系的观念，先是对西方“一边倒”，随后又奉行了东西方平衡的“双头鹰”战略。随着中俄两国国家身份和国际环境的变化，两国越来越注意到，中俄两国的团结更有利于实现各自的国家利益，在发展务实合作的外交中最终结成了“全面战略协作伙伴”。2001 年 7 月 16 日，俄罗斯总统普京和中国国家主席江泽民在莫斯科签署《中俄睦邻友好合作条约》，为日益成熟的中俄关系建立了法律框架。在此基础上，中俄关系逐渐实现了自 17 世纪以来最平等、最正常的国与国的关系。

4. 中日关系

冷战结束后的国际格局和形势出现了完全不同于以往的变化。在此环境下，中日关系遇到了自 20 世纪 70 年代初两国邦交正常化以来从未遇到过的挑战，两国交往的政治基础与交往模式在改变。尤其是 90 年代中期以来，随着中国经济的发展和日本政治大国化的加强，两国关系中的矛盾与摩擦加剧。在急剧变动的国际形势和双边关系背景下，中国积极寻求中日关系的新定位。1998 年 11 月，江泽民主席对日本进行国事访问，这是中国国家元首首次正式访日，双方共同发表了《中日联合宣言》，宣布两国建立“致力于和平与发展的友好合作伙伴关系”，以此作为中日两国进入 21 世纪后发展关

① 参见温家宝：《积极发展中国同欧盟的全面战略伙伴关系》，载《人民日报》，2004-05-07。

系的新基础与方向。2007 年 4 月，温家宝总理对日本进行正式访问，双方就构筑“基于共同战略利益的互惠关系”达成了共识。2008 年 5 月，胡锦涛主席对日本进行国事访问，双方发表了《中日关于全面推进战略互惠关系的联合声明》。战略互惠关系的基本精神是：中日两国共同为亚洲以及世界的和平、稳定与发展做出建设性贡献，在此过程中相互获得利益并扩大共同利益，借此推动两国关系发展到新的高度。然而，进入 21 世纪的第二个十年，主要由于日本方面的历史认识问题和钓鱼岛的主权争端，中日关系的发展并不顺利。

5. 中印关系

新时期中国外交的整体布局是：大国外交是关键，周边外交是首要，发展中国家外交是基础。在这一新的外交战略布局中，印度既是中国外交的关键国家，也是中国外交的首要国家，又是中国外交的基础国家，无疑具有特殊的地位。进入 21 世纪以后，中印关系总体上以合作为主，双方高层之间的互访日益活跃，谋求继续提高政治互信水平。2005 年 4 月，温家宝总理访问印度，双方一致同意将双边关系定义为“面向和平与繁荣的战略合作伙伴关系”。2014 年 9 月，习近平主席访问印度，双方发表了《中华人民共和国和印度共和国关于构建更加紧密的发展伙伴关系的联合声明》。同为发展中的大国和新兴经济体，中印关系的发展存在很多机遇。目前来看，两国合作主要在经济领域，在边界问题和“反恐”问题上的合作也有了一些实质性的突破。

四、中国与多边组织和机制的关系

中国与多边组织和机制的关系是伴随着中国对国际体系的接触和融入而发生的。中国在国际体系中的角色和地位乃至中国对多边组织和机制的认识、态度与政策经历了一个复杂而曲折的转变过程。中国从过去那种不熟悉甚至轻视以联合国为代表的多边组织和机制的立场，逐步转变到看重、善用联合国等主要国际组织；从过去那种更多是旁观的立场到现在愿意承担各种责任与义务，从很少提出倡议到更多提出自己的主张转变。[①] 尤其是自 20 世纪 90 年代以来，中国对多边组织和机制的基本态度由有限参与逐渐转变为积极和全面参与。

（一）在全球层次上的积极参与

在全球层次上，中国积极地参与到政治、经济、社会、安全、环境和人权等各类国际组织中。在政治和安全领域，中国逐步加大参与联合国维和行动的力度与规模。在环境领域，1992 年，中国签署了《联合国气候变化框架公约》，1998 年又签署了《京都议定书》。在经济领域，经过 15 年的艰苦谈判，中国于 2001 年成为世界贸易组织的成员国。在人权领域，1997 年 10 月 27 日和 1998 年 10 月 5 日，中国先后签署了《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》两个人权公约。在军控领域，1992 年 3 月，中国签署了《不扩散核武器条约》；1996 年 9 月，中国签署了《全面禁止核试验条约》；2004 年 5 月，中国被接纳为核供应国集团成员。此外，中国还与“八国集团”展开了积极对话，与巴西、俄罗斯、印度、南非等共同组建“金砖国家”，在重大全球性和地

① 参见王逸舟主编：《中国对外关系转型 30 年》，10 页，北京，社会科学文献出版社，2008。

区性问题上协调立场。

（二）在地区层次上的积极参与

在地区层次上，中国积极参与亚太经合组织和东盟地区论坛的多边合作和对话进程，倡议并推动“上海合作组织”、东盟“10＋3”机制、东亚峰会、朝鲜核问题六方会谈机制等地区组织机制的建设。

1997 年 12 月 15 日，中、日、韩和东盟领导人（当时是“9＋3”，1999 年柬埔寨加入）非正式会议在马来西亚首都吉隆坡举行，各国领导人就深化地区经济联系、加强地区经济合作等议题达成了许多共识，“10＋3”合作机制开始启动。中、日、韩东盟领导人会议每年举行一次，各国领导人就加强地区经济、社会、安全等各项合作议题进行持续的对话和协商。2001 年 6 月，“上海五国”元首和乌兹别克斯坦总统在上海会晤，将“上海五国”机制提升到更高层面，共同发表了《上海合作组织成立宣言》，“上海合作组织”正式成立。中国在“上海合作组织”的创建与发展过程中发挥了积极的倡导和推动作用。中国于 1997 年参加了由美国、中国、韩国和朝鲜四国为讨论解决朝鲜核问题而举行的四方会谈。2003 年后，面对第二次朝核危机，中国出面推动了美、中、朝、韩、俄、日六方会谈机制，先后主持了六轮六方会谈，为稳定东北亚局势、推动朝核问题的解决做出了贡献。

就国际组织的参与数量而言，中国已经接近发达国家和世界其他大国的水平。在中国融入国际组织网络的起初阶段，获取经济和技术援助等物质性利益是重要驱动力量。而在对国际组织的目标、宗旨、决策程序和约束性规则日益了解和熟悉的过程中，中国逐渐将国际责任融入其对国家利益的认识之中，将“负责任大国”确立为国际组织外交中高度重视的行为准则。

中国的国际组织外交在促进本国的安全和发展利益的同时，对地区以及全球事务的治理发挥了积极的作用。

第四节　当代中国对外关系的战略和理念

任何一个国家的对外关系都是在一定的战略和理念的统领与指导下展开的。在当代中国的对外关系发展进程中，外交战略和理念适应国际、国内形势发展的需要，有所变有所不变，不同时期有所侧重。概括来看，它包含以下几种具体形态：“一边倒”；和平共处五项原则；反帝反霸的国际统一战线；独立自主和不结盟；韬光养晦，有所作为；和平崛起，和谐世界；新安全观。

一、“一边倒”

“一边倒”就是针对冷战爆发后形成的以美国和苏联为首的两大国家集团对抗的世界政治格局，宣布新中国将站在以苏联为首的社会主义阵营一边，走社会主义道路，反对以美国为首的帝国主义阵营，反对帝国主义的侵略政策和战争政策。

“一边倒”的对外战略在 1949 年 3 月召开的党的七届二中全会上就已经确定了。当年 6 月 30 日，毛泽东在为中国共产党成立 28 周年发表的文章《论人民民主专政》中，公开

宣布未来的新国家就是要“一边倒”向苏联社会主义阵营。他说：“积四十年和二十八年的经验，中国人不是倒向帝国主义一边，就是倒向社会主义一边，绝无例外。骑墙是不行的，第三条道路是没有的。我们反对倒向帝国主义一边的蒋介石反动派，我们也反对第三条道路的幻想。”① “一边倒”既是外交上的抉择，又是公开的政治宣言，表明新中国在战后世界中坚持马克思列宁主义和走社会主义道路的立场。这一立场，仅从现象上说，是倒向苏联，因为苏联是第一个而且是当时力量最强大的社会主义国家；从本质上说，“一边倒”是倒向社会主义制度，反映了中国共产党人给新国家指引的发展方向，并且在外交战线上首先予以保障。

中国选择“一边倒”的对外战略固然受到革命运动的历史惯性和意识形态因素的影响，但更重要的，它是由当时的地缘政治环境和维护国家安全、促进经济发展的需要所决定的。正是在采取“一边倒”战略的情况下，新中国成立以后，首先获得了苏联和其他社会主义国家的外交承认。在经济建设和国防建设上，从新中国成立到20世纪60年代中苏关系破裂，苏联事实上是中国取得外部援助的最主要来源。苏联的援助为中国的工业化进程和国防力量的迅速加强起到了极为重要的作用。“一边倒”的对外战略达到了中国当时的战略目标，即维护国家安全、促进国家建设。

应当指出，即使在“一边倒”的对外战略下，中国政府也没有把自己局限于只与以苏联为首的社会主义阵营发展关系，更不接受苏联对中国主权的干涉。毛泽东明确指出，要用自己的脑袋思考，要用自己的腿走路。不能一切照抄，机械搬运。周恩来总理强调，为了抵抗美国的侵略和威胁，同苏联结盟是必要的，但不能把自己的党和国家的独立性丢掉。② 总的来看，20世纪50年代“一边倒”的对外战略是中国外交的一种自主选择，主要是依靠苏联来抗击美国对中国所构成的威胁。但是，中国并没有放弃自己在外交上的独立自主，屈服于苏联的压力或依附于苏联，而是以我为主，对苏联有依靠，有联合，也有斗争；在反美问题上，也是以我为主，力图建立反美国际统一战线，由此展开了丰富多彩的外交活动，有效地保卫了中国的国家安全，提高了中国的国际地位。③

二、和平共处五项原则

和平共处五项原则是中国政府长期倡导的处理国家关系的理念与准则，它的主要内容及准确表述是：“互相尊重主权和领土完整，互不侵犯，互不干涉内政，平等互利，和平共处。”

“和平共处”这个概念最初是在1951年11月19日周恩来的一项声明中出现的。他在阐述中国政府一贯坚持和平政策时说：“两年来，中华人民共和国中央人民政府基于和平共处的原则，曾经与许多和新中国社会制度基本不同的国家在平等、互利及相互尊重领土主权的基础上建立了正常外交关系。”④ 周恩来的这项声明第一次将平等、互利、互相尊

---

① 《毛泽东选集》，2版，第4卷，1473页，北京，人民出版社，1991。

② 参见唐家璇：《新中国外交的光辉历程》，见 http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/wjs/2159/t8737.htm。

③ 参见黄平、周建明：《国家安全战略与对外关系：对60年的回顾与思考》，见张蕴岭主编：《中国对外关系：回顾与思考（1949—2009）》，4页，北京，社会科学文献出版社，2009。

④ 《外交部长周恩来关于赞同苏联政府向联合国第六届大会提出的四项和平建议的声明》（1951年11月19日），见《中华人民共和国对外关系文件集（1951—1953）》（2），55页，北京，世界知识出版社，1958。

重主权与领土完整的原则概括到和平共处的思想中。1953 年 12 月 31 日，周恩来在接见印度谈判代表团时提出，中印两国应遵循“互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉内政、平等互惠和和平共处的原则”处理两国间的关系。随后，在中印两国于 1954 年 4 月 29 日签订的《关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》的序文中，双方同意“基于（一）互相尊重领土主权、（二）互不侵犯、（三）互不干涉内政、（四）平等互惠、（五）和平共处的原则，缔结本协定”①。这是第一次在国际协定中完整地表述和平共处五项原则。

1954 年 6 月 25 日至 29 日，周恩来利用日内瓦会议休会期间，访问了印度和缅甸，分别同印度和缅甸领导人签署了《中印两国总理联合声明》和《中缅两国总理联合声明》。这两个联合声明中都专门写有“和平共处五项原则”，并都表示同意以和平共处五项原则作为发展中印、中缅相互关系的指导原则。两个联合声明都倡议将和平共处五项原则作为处理国家关系的准则。

如果说中印《关于中国西藏地方与印度之间的通商和交通协定》还只是把和平共处五项原则作为指导中印两国双边关系原则的话，那么中印、中缅总理联合声明对五项原则的认识显然更进了一步，三国领导人共同向全世界倡议将和平共处五项原则作为国际关系的普遍准则。中印两国总理发表联合声明的这一天——1954 年 6 月 28 日——也就成为和平共处五项原则的正式纪念日。②

和平共处五项原则的提出是中华人民共和国外交发展的一个阶段性里程碑，它是从革命运动外交向国家外交过渡的一次重要转变。③ 和平共处五项原则最初是为处理与亚非民族独立国家的关系而提出的，但它提出之后很快就被中国领导人当作处理国与国关系的普遍准则。在 1956 年发生波兰和匈牙利事件之后，中国政府于同年 11 月 1 日发表声明，指出社会主义国家之间的关系更应该建立在和平共处五项原则的基础之上。在中国对外政策中，和平共处五项原则从此不仅用于处理与不同社会制度国家的关系，也被正式用于处理同社会主义国家的关系。从当时中国对外关系的全局来看，和平共处五项原则直接针对美国对新中国采取的遏制和孤立政策，是新中国突破美国的遏制和孤立，扩大对外交往，在国际舞台上同美国进行外交斗争的重要外交思想武器。从长远发展看，它也为中国的对外政策提供了强有力的道义力量。

三、反帝反霸的国际统一战线

20 世纪 50 年代末到 60 年代初，中苏关系破裂。两国无论在意识形态领域还是在国家利益层面都发生了严重的分歧与冲突。原来的同盟国家变成严重的安全威胁。美国仍继续推行敌视中国的政策，不仅保持其在中国台湾地区和台湾海峡的军事存在，还发动了侵略越南的战争，从南面威胁中国。面对两个超级大国都与中国为敌的不利局面，以毛泽东为首的中国领导人对当时的国际格局和国际形势做出了新的判断，提出了反帝反霸国际统一战线的对外战略。

---

① 《中华人民共和国、印度共和国关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》，载《人民日报》，1954-04-30。

② 参见谢益显主编：《中国当代外交史（1949—2009）》，75 页，北京，中国青年出版社，2009。

③ 参见牛军编著：《中华人民共和国对外关系史概论（1949—2000）》，91 页，北京，北京大学出版社，2010。

在这个阶段，中国全力支持越南、老挝、柬埔寨三国人民的抗美救国战争，支持中东地区的反美斗争；在1968年苏联入侵捷克斯洛伐克之后，中国判断苏联已沦为社会帝国主义和霸权主义，双方在边境地区发生武装对峙和冲突。中国的外交战略实际上既反美又反苏，两条线作战，反对两个超级大国对中国的威胁。

反帝反霸国际统一战线的对外战略既包含从中国自身安全出发的考虑，也包含对被压迫人民和民族正义斗争的支持。在这个外交战略的指导下，中国发展和加强了与发展中国家的关系。从20世纪60年代到70年代，发展中国家纷纷与中国建立外交关系，中国广交了一大批“穷朋友”，与它们在反对殖民主义和反对帝国主义、霸权主义上相互支持，从而提升了中国的国际影响力，增加了中国在安全上抗衡霸权的努力与筹码。

按照反帝反霸国际统一战线的对外战略，毛泽东把美国以外的其他资本主义国家看作“中间地带”，以后在“三个世界”理论中被称为“第二世界”，包括欧洲、北美洲、大洋洲诸国和日本。在当时的形势下，毛泽东把西欧看作一支抗衡美、苏的政治力量，支持西欧的联合自强，其战略意图是促使整个西欧团结起来，联合中国与日本，构成反霸的重要力量。在这一思想的指导下，中国发展并加强了与西欧国家的关系，特别是1964年与法国建交，打破了冷战对中国形成的“铁幕”屏障。

反帝反霸国际统一战线的对外战略具有鲜明的现实主义特点。这一战略首先是基于中国安全利益的考虑，对自身所面临的安全威胁和国际社会中可以争取的力量进行具体分析，从而能在不利的条件下最大限度地孤立和反对主要的外部威胁，使自己处于相对主动的地位。然而，受到当时国内政治环境的深刻影响，这一对外战略在其实施过程中明显打上“左”的烙印，使我国对外政策与外交实践活动呈现出单一性（重点发展同广大的亚非拉国家的关系）、斗争性（外交政策以打倒美帝国主义、苏联修正主义、各国反动派三个敌人为主）、世界性（外交目标是推进世界革命）的特点。

四、独立自主和不结盟

20世纪80年代初中国调整对外政策，强调独立自主和真正的“不结盟”。

在当时的国际形势下，两个超级大国处于一种基本势均力敌的局面，如果中国作为国际舞台上一支比较重要的力量同任何一个超级大国结盟，都会造成国际战略格局的失衡，不利于国际局势的稳定。因此，在党的十二大前夕，中国即已改变对两个超级大国战略上联一方、斥一方的倾向。例如，关于反对霸权主义，中国改变了原来集中指向苏联的做法，而强调反对霸权主义，维护世界和平，不管这种霸权主义来自何方。党的十二大报告有关对外政策的部分比较系统全面地总结了以往的经验，并提出了适应新时期国家战略需要的对外政策。报告指出，中国将“坚持独立自主的对外政策”，中国“决不依附于任何大国或者国家集团，决不屈服于任何大国的压力”。对一切国际问题，中国将根据其本身的是非曲直和从中国人民和世界人民的根本利益出发来决定自己的立场。后来，邓小平在1984年5月接见外宾时进一步明确指出：“中国的对外政策是独立自主的，是真正的不结盟。中国不打美国牌，也不打苏联牌，中国也不允许别人打中国牌。”①

① 《邓小平文选》，1版，第3卷，57页，北京，人民出版社，1993。

在这样的指导思想下，中国对美苏两个超级大国的政策也根据形势发展做了相应的调整。尽管80年代初中苏两国仍处于严重的对立状态，但出现了改善关系的苗头。由于美国里根政府对苏联采取了强硬的态度，苏联领导人不能不考虑到在对华政策方面应做出某些姿态，争取改善自己的处境，以增加在国际格局中的分量。1982年3月26日，苏联最高苏维埃主席团主席勃列日涅夫在塔什干发表讲话。虽然他仍然对中国进行抨击，但表示苏联愿意改善同中国的关系。中国方面重视这个讲话。出于创造一个有利的周边环境的考虑，8月，中方建议中苏双方举行磋商，认真地做些事情来改善两国关系。10月，中苏双方派代表开始在北京举行磋商。

由于同苏联的紧张关系出现和缓的苗头，而美国则在对华关系方面不断地做出有悖于中美建交原则的事情，更是出于对维持国际局势稳定的关心，中国在对美政策方面注意拉开一定的距离。这样，中美苏三国间的“大三角”关系再一次引起当时国际社会的重视。

五、韬光养晦，有所作为

从1989年春到1991年间，世界政治局势出现巨大变动。一方面，东欧国家政局持续动荡，这些国家的社会主义政党相继失去执政地位；世界上最早建立社会主义制度的国家苏联则最终解体，苏联阵营从此不复存在。另一方面，美国凸显了它在世界政治中“一超独大”的地位，美国和一些发达国家的对外政策中搞强权政治的趋势日益明显。这一时期中国国内的政治局势也处在相对特殊的状态，经济改革也进入治理整顿阶段。

面对国内外复杂严峻的局势，中国领导人为了中国对外关系的稳定和发展，有针对性地提出了一系列处理对外关系的原则。

其一，“冷静观察”，“稳住阵脚”，“沉着应付”。中华人民共和国诞生于冷战最紧张之时，此后又一直经历了漫长的冷战，故对于冷战结束及其后果既无经验，也无现成的应对办法。在这种情况下保持冷静尤为重要，因为冷战结束固然是世界政治的一个重大变化，美国等发达国家认为它们取得了历史性的胜利，但实际上以往世界政治中大量的矛盾并没有解决，新的矛盾有一些还没有充分暴露，一些还在发展。中国虽然承受了新的压力，但是既然有复杂的矛盾存在，中国也就会有新的机会，所以既不应悲观，也不必急躁，不要轻易下结论。

其二，“韬光养晦”，即在世界政治处于大动荡的时期，“不扛旗”“不树旗”“不当头”，在和平共处五项原则的基础上，争取同所有国家建立和发展友好关系，包括稳定和改善同美国等发达国家的关系。“韬光养晦”，意味着中国应继续全力以赴、专心致志地发展经济，完成“三步走”的发展战略，用邓小平的话说就是“埋头实干，做好一件事，我们自己的事”[①]。

其三，有所作为。韬光养晦并不是中国古代成语常表现的养精蓄锐、以备将来一击的那种含义，而是同有所作为联系在一起。“做好我们自己的事”，“在原则立场上”把握住和平共处五项原则，在国际上“讲公道话，办公道事”，并努力争取建立国际政治经济新秩序。在和平与发展成为世界主题的当代，这是中国现在和将来都要做的事。具有这种内

① 《邓小平文选》，1版，第3卷，321页，北京，人民出版社，1993。

涵的实践，即使在西方“制裁”失败之后，仍然要在中国外交中继续下去。

上述重要的指导原则继承了改革开放以来中国独立自主和平外交政策的本质，同时针对冷战结束时期中国面临的特殊情况，提出了当时的政策重点。这些指导原则使中国对外政策在国内外形势都发生重大变化的情况下保持了稳定性与连续性，也基本上规范了整个90年代中国对外关系的发展方式和发展方向。后来中国对外关系发展的事实证明了这些指导原则的重要性。

六、和平崛起，和谐世界

新中国成立后，提出和平共处五项原则并与印度、缅甸等国家倡导将其作为国与国相处的基本原则。在外交实践中，中国一直遵循和平共处五项原则，发展与各国的友好合作关系。中国政府所提出的其他各项外交理念，如“与邻为善、以邻为伴”，积极倡导建立公正合理的国际政治经济新秩序，主张不同文明之间进行平等对话、包容共处，等等，都体现着“和谐”及“和为贵”的思想。近年来，中国政府在对内倡导科学发展观、努力构建和谐社会的同时，对外明确地发出了“和平崛起，和谐世界”的呼唤。

2003年11月3日，中共中央党校原常务副校长、中国改革开放论坛理事长郑必坚在博鳌亚洲论坛上发表了题为《中国和平崛起新道路和亚洲的未来》的讲演，首次提出了“中国和平崛起”这一论题。同年12月10日，温家宝总理在哈佛大学发表了题为《把目光投向中国》的演讲，首次全面阐述了“中国和平崛起”的思想，明确地把中国选择的发展道路称作“和平崛起的发展道路”。在随后举行的纪念毛泽东诞辰110周年座谈会上，国家主席胡锦涛再次强调，要坚持和平崛起的发展道路和独立自主的和平外交政策，为人类和平与发展的崇高事业做出贡献。

2005年9月，时值联合国成立60周年之际，联合国历史上规模最大的首脑会议在联合国总部纽约举行。中国国家主席胡锦涛出席了这次峰会，并发表了题为《努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界》的演讲，全面阐述了中国对当前国际形势及重大国际问题的看法和立场，对加强联合国作用、推动联合国改革、促进国际发展合作等问题提出了具体主张。胡锦涛指出，在机遇和挑战并存的重要历史时期，只有世界所有国家紧密团结起来，共同把握机遇、应对挑战，才能为人类社会发展创造光明的未来，才能真正建设一个持久和平、共同繁荣的和谐世界。2005年12月，中国国务院新闻办公室发表《中国的和平发展道路》白皮书，正式表述了中国对和平发展与和谐世界的理解：争取和平的国际环境发展自己，又以自身的发展促进世界和平；依靠自身力量和改革创新实现发展，同时坚持实行对外开放；顺应经济全球化发展趋势，努力实现与各国的互利共赢和共同发展；坚持和平、发展、合作，与各国共同致力于建设持久和平与共同繁荣的和谐世界。①

毫无疑问，人类要达到“建设一个持久和平、共同繁荣的和谐世界”的目标任重而道远，需要包括中国在内的世界各国长期不懈地共同努力。

---

① 参见《〈中国的和平发展道路〉白皮书》，见 http://news.xinhuanet.com/politics/2005-12/22/content_3954937.htm，2005-12-22。

七、新安全观

中国的新安全观是1995年在东盟地区论坛上首次提出的，在后来的实践中经过发展和完善，形成了中国对外安全战略的核心内容。

2002年7月31日，参加东盟地区论坛外长会议的中国代表团向大会提交了《中方关于新安全观的立场文件》，对中国在新形势下的新安全观进行了全面系统的阐述。根据该文件，中国新安全观的核心内容是：互信、互利、平等、协作；新安全观的实质是“超越单方面安全范畴，以互利合作寻求共同安全”①。2009年9月，时任中国国家主席胡锦涛在联合国大会发表演讲，阐述“互信、互利、平等、协作”的新安全观。中国方面指出，安全不是孤立的、零和的、绝对的，没有世界和地区和平稳定，就没有一国安全稳定；因此，新安全观强调，既要维护本国安全，又尊重别国安全关切，促进人类共同安全。②2014年5月，在我国举办的亚洲相互协作与信任措施会议（亚信峰会）上，中国国家主席习近平发表主旨讲话，提出应该积极倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全和合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路。正如习近平主席指出的，安全应该是普遍的，不能一个国家安全而其他国家不安全，一部分国家安全而另一部分国家不安全，更不能牺牲别国安全谋求自身所谓“绝对安全”。共同，就是要尊重和保障每一个国家安全；综合，就是要统筹维护传统领域和非传统领域安全；合作，就是要通过对话合作，促进各国和本地区安全；可持续，就是要安全和发展并重，以实现持久安全。③

中国新安全观之“新”，首先在于超越冷战思维，摒弃以对抗求安全的思想。中国主张在互利、互信的基础上，建立超越意识形态和社会制度的合作关系，以合作的方式谋求共同利益和解决冲突。其次，中国强调的新安全观所针对的威胁，既包括传统的威胁，也包括非传统的威胁；既包括军事安全问题，也包括非军事安全问题。这种对安全的新关注，实际上将国家安全与国际安全密切地结合在了一起，把中国面对的威胁与人类面临的全球共同威胁联系在了一起。最后，中国新安全观强调的是以平等合作而不是实力对抗解决问题，就是以和平谈判的方式解决争端，并就共同关心的安全问题进行广泛深入的合作。这种合作是多渠道的，包括多边安全机制、多边安全对话、双边安全磋商、非官方安全对话等。新安全观所提出的“合作安全”模式，与“和平共处”相比，不但在观念上有更明确的阐述，而且具有制度化、规范化的形式；与结盟相比，它不针对某个具体的敌人，也没有严格的盟约限制。

中国倡导的新安全观是适应国际国内形势发展和变化的产物。它不仅代表当代中国在安全方面的利益诉求，也承载着日益崛起的中国致力于维护世界和平的使命、责任和贡献。

---

① 《中国关于新安全观的立场文件》，见 http://www.mfa.gov.cn/chn//pds/ziliao/tytj/t4549.htm，2002-07-31。

② 参见《胡锦涛在联合国讲坛阐述中国新安全观》，见 http://www.chinanews.com/gn/news/2009/09-24/1882720.shtml，2009-09-24。

③ 参见《习近平在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》，见 http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/21/c_1110796357.htm，2014-05-21。

关键术语

大国关系　　周边关系　　“一边倒”　　和平共处五项原则　　独立自主和不结盟
“韬光养晦，有所作为”　　全方位外交　　新安全观

复习思考题

1. 指导当代中国对外关系初步建立起来的是哪三项政策方针？
2. 为什么提出和平共处五项原则？
3. 当代中国的对外关系历经哪些不同的历史阶段？
4. 如何认识中苏同盟关系的建立以及这一同盟关系的衰落？
5. 如何认识中国与美、苏两个超级大国外交关系的正常化？
6. 当代中国发展对外关系面临什么样的国际环境？
7. 当代中国对外关系的“转型”表现在哪些方面？
8. 当代中国对外关系的战略和理念包括哪些方面？

港澳台地区的政府与政治

香港、澳门和台湾，是我国政治版图中三个特殊的地区。香港和澳门分别于1997年和1999年回归中国。回归后，按照“一国两制，高度自治”的方针，这两个地区依据经全国人民代表大会批准的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》实行着与中国大陆完全不同的一套政治制度。而台湾地区在1949年之后以延续“中华民国法统”的名义实行着一套与大陆平行的政治制度，其基础是所谓的“五权宪法”。在过去的六十多年中，从国民党一党统治逐渐演化为现在的多党制。我国中央政府主张台湾与港澳一样按照“一国两制”的原则与大陆早日实现统一。

重点问题

- 港人治港、高度自治
- 香港的选举制度
- 澳门的政府机构
- 台湾的选举政治
- 台湾的政党政治格局

第一节 香港特别行政区的政府与政治

香港包括香港岛、九龙半岛和新界三部分。根据2015年的数据，香港总面积为1 105.7平方公里，人口约731万。在民族构成中，华人占绝大多数，为91%，其余为菲律宾人、印度尼西亚人和印度人。

香港自古以来就是中国的领土，1840年鸦片战争以后被英国通过《南京条约》《北京条约》等不平等条约逐步侵占。香港和九龙半岛被永久割让给英国，新界则在1898年被迫租借给英国，租期为99年。1982年9月，英国首相撒切尔夫人访京，关于香港前途的谈判正式展开。英国一开始试图保留对香港的主权，尤其是香港和九龙的主权，后来提出

“主权换治权”，仍然试图占据香港。但是由于中方态度坚决，英国不得不接受在1997年把香港完全归还中国。1984年12月19日，中英两国政府签署了《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》，确认中华人民共和国政府于1997年7月1日恢复对香港行使主权，从而实现了长期以来中国人民收回香港的共同愿望。

根据《中华人民共和国宪法》，全国人民代表大会特制定《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称“香港基本法”），规定香港特别行政区实行的制度，以保障国家对香港的基本方针政策的实施。“香港基本法”于1990年4月4日在第七届全国人民代表大会第三次会议上通过，自1997年7月1日香港回归之日起实施。“香港基本法”规定了香港的政治制度和施政原则，被称为香港的“小宪法”。

一、港英时期政制发展与特别行政区制度的建立

（一）1997年回归前香港的政制发展

英国控制香港之后，委派总督作为全权代理人行使对香港的统治，并建立了“港督主导”的管理体制，以保证英国对香港的绝对控制。在总督之下，设有行政局和立法局。行政局是协助港督决策的机构，立法局其实也只是港督的咨询机构，并非真正的立法机关，无法对港督进行制约，而且所有立法局议员都是英国政府委任的。总之，港督控制了行政、立法权力，只有司法比较独立。最初，香港的政治机构也全部为英国人所占据。直到1884年，才首次有华人被委任为立法局议员，而行政局议员中首次出现华人则晚至1926年。

英国统治香港的大部分时间都对香港的民主发展持消极态度，甚至明确禁止。直到20世纪60年代，港英政府才开始在香港实行选举，吸纳市民参与市政。当时开放的是市政局议员选举。但是，市政局只负责香港市政建设和市政服务，是非政治性机构；选民资格也受到较大限制，并非实行普选制。到70年代，港督麦理浩终于提出在香港推行代议制的计划，但是英国政府的态度仍不积极。直到80年代初，中英开始就香港前途问题展开谈判之时，港英政府才转而对代议制采取积极态度。1982年，进行了区议会分区选举，正式建立区议会，这标志着代议制开始推行。1983年，港督委任了两名区议会议员为立法局议员，这实际上是以间接方式把选举制引入立法局。1985年9月，开始实行立法局议员间接选举，由市政局议员和区议会议员组成的选举团和功能组别共选举产生了24名民选议员，占立法局议员总数的42%。1991年，开始实行部分立法局议员直接选举，分区直选和功能组别选举分别产生了18名和21名议员，超过了全部立法局议员的半数。

1992年彭定康就任香港总督后，推出一份激进政改方案，大幅增加立法局直选议席，又增加了功能组别选举议席，新增加9个议席，选举采取个人投票制，而且在功能组别中符合选民资格的人数几乎与直选选民人数相当，功能组别选举名存实亡。在1995年香港回归前最后一次立法局选举中，直接选举、功能组别选举和选举委员会选举产生的议员分别为20名、30名和10名。除了推进选举民主，代议制机关的地位也得到实质性提升，立法局的法定职权与作用得到扩大，与行政局脱钩，立法局主席不再由港督兼任，而是内部互选产生，成为一个完全脱离行政机关的独立立法机构。因此，香港的代议制在80年代中期到90年代中期的发展可谓进展神速。这与80年代之前港英政府极力压制、禁止香港

民主发展的状况形成鲜明对比。[①] 但是，港英政府的这些措施打乱了中方对香港回归的正常部署，被认为是英国故意为中方接管香港制造困难和试图在回归后维持在香港的影响力。尤其是1995年的立法局选举，几乎已经实现了全面的直接民主，这对于中方接管和控制香港十分不利。本来中英双方的协议是回归后立法局议员的“直通车”机制，即港英时期最后一届立法局议员的任期跨越1997年，直接成为回归后第一届立法会。但是，英方片面大幅修改香港政制，试图迫使中方“照单全收”，这是中方所无法接受的。因此，中方对此做出坚决、强烈的反应，在要求英方改正无果后，断然决定取消“直通车”，“另起炉灶”。其做法是：在1997年回归之前，选出一个“临时立法会”，在第一届特区立法会成立前运作，以通过特区成立时“必不可少”的法律并在回归之时即刻取代原“立法局”[②]。

（二）“香港基本法”与“港人治港、高度自治”

“香港基本法”的基本原则是在“一国两制”框架下，“港人治港、高度自治”。“香港基本法”规定，香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，是一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。为了维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣和稳定，并考虑到香港的历史和现实情况，在对香港恢复行使主权时，设立香港特别行政区，并按照“一国两制”的方针，不在香港实行社会主义的制度和政策，香港保持原有的资本主义制度和生活方式，50年不变。

全国人民代表大会授权香港特别行政区实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，以及全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会及中央人民政府授予的其他权力。中央政府对于香港的管辖权主要体现在防务和外交方面。香港特别行政区的防务由中央人民政府负责管理，社会治安则由香港特别行政区政府负责。中央人民政府负责管理与香港特别行政区有关的外交事务，外交部在香港设立机构处理外交事务。同时，中央人民政府授权香港特别行政区自行处理有关的对外事务。这意味着香港拥有一般地方行政区域所没有的一些外交权，比如加入国际组织，可在经济、贸易、金融、航运、通信、旅游、文化、体育等领域以“中国香港”的名义单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，签订和履行有关协议；香港还可与各国或各地区缔结互免签证协议；根据需要在外国设立官方或半官方的经济和贸易机构。香港政府机构除使用中文外，还可使用英文，英文也是正式语文。香港除悬挂中华人民共和国国旗和国徽外，还可使用香港特别行政区区旗和区徽。

香港原有法律，即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法，除同“香港基本法”相抵触或经香港特别行政区的立法机关做出修改者外，予以保留。全国性法律除明确在“香港基本法”附件中列明的[③]之外，不在香港实施。实际上，在香港实施的全国性法律相当有限，都是维护国家主权和领土完整所必需的，这些法律由香港特别行政区在香港公布或立法实施。

---

① 参见刘曼容：《港英政治制度与香港社会变迁》，135～147页，广州，广东人民出版社，2009。

② 根据“香港基本法”，在香港回归之后，“立法局”改名为“立法会”。

③ 包括《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》《关于中华人民共和国国庆日的决议》《中央人民政府公布中华人民共和国国徽的命令》《中华人民共和国政府关于领海的声明》《中华人民共和国国籍法》《中华人民共和国外交特权与豁免条例》。

“香港基本法”的解释权属于全国人民代表大会常务委员会。全国人大常委会授权香港法院在审理案件时对基本法关于香港特别行政区自治范围内的条款自行解释。但如香港特别行政区法院在审理案件时需要对基本法关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到案件的判决时，在对该案件做出不可上诉的终局判决前，应由香港终审法院请全国人大常委会对有关条款做出解释。如全国人大常委会做出解释，香港特别行政区法院在引用该条款时，应以全国人大常委会的解释为准。因此，解释“香港基本法”就成为中央政府影响香港的一项重要的法定手段。

二、香港特别行政区的政治制度与政治机构

香港特别行政区的政治制度借鉴了港英政府的一些做法，尤其是行政主导和功能组别选举制度。所谓行政主导，类似于回归前的港督主导。尽管形式上的政治体制是三权分立，实际上却是行政主导，行政长官大权在握。

（一）行政长官与行政机关

香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区，同时对中央人民政府和香港特别行政区负责，任期5年，可连任一次。行政长官通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。行政长官须为年满40周岁，在香港通常居住连续满20年并在外国无居留权的香港永久性居民中的中国公民。

行政会议是协助行政长官决策的机构，其成员由行政长官从行政机关的主要官员、立法会议员和社会人士中委任，其任免由行政长官决定。行政会议成员的任期应不超过委任他的行政长官的任期。行政长官在做出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法规和解散立法会前，须征询行政会议的意见，但人事任免、纪律制裁和紧急情况下采取的措施除外。行政长官如不采纳行政会议多数成员的意见，应将具体理由记录在案。

行政长官既是特别行政区的首长，也是特别行政区政府的首长。香港政府设政务司、财政司、律政司和各局、处、署，主要官员由在香港通常居住连续满15年并在外国无居留权的香港永久性居民中的中国公民担任。律政司地位比较特别，它主管刑事检察工作，不受任何干涉。主要官员由行政长官提名并报请中央人民政府任命和免职，这包括：各司司长、副司长，各局局长，廉政专员，审计署署长，警务处处长，入境事务处处长，海关关长，等等。香港特别行政区还设有廉政公署和审计署，独立工作，对行政长官负责。

（二）立法机关

立法会是香港特别行政区的立法机关，除第一届任期为两年外，每届任期四年。立法会主要由在外国无居留权的香港永久性居民中的中国公民组成，但非中国籍的香港永久性居民和在外国有居留权的香港永久性居民也可以当选为香港特别行政区立法会议员，其所占比例不得超过立法会全体议员的20%。立法会主席由立法会议员互选产生，主席人选与行政长官一样，必须为年满40周岁、在香港通常居住连续满20年并在外国无居留权的香港永久性居民中的中国公民。

行政长官对立法会的影响力和控制力都由“香港基本法”得到保障。立法会议员在提出涉及政府政策的议案时，须先得到行政长官的书面同意。“香港基本法”第74条规定：

“立法会议员根据本法规定并依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共开支或政治体制或政府运作者，可由立法会议员个别或联名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必须得到行政长官的书面同意。”在议案表决时，政府提案，只需要全体议员过半数同意即可通过；而议员提案，则需要直选组别和功能组别选举的各半数议员同意方可通过。立法会通过的法案，也须经行政长官签署、公布，方能生效。这就造成了“立法会有票无权、政府有权无票”的现象。

行政长官如认为立法会通过的法案不符合香港特别行政区的整体利益，可在3个月内将法案发回立法会重议，立法会如以不少于全体议员2/3多数再次通过原案，行政长官必须在1个月内签署公布或者解散立法会。但行政长官在解散立法会前，须征询行政会议的意见，而且在其一个任期内只能解散立法会一次。在立法会解散后，须于3个月内重新选举产生。

立法会理论上也拥有制约行政长官的手段。行政长官两次拒绝签署立法会通过的法案而解散立法会，重选的立法会仍以全体议员2/3多数通过所争议的原案，而行政长官仍拒绝签署；或因立法会拒绝通过财政预算案或其他重要法案而解散立法会，重选的立法会继续拒绝通过所争议的原案，行政长官必须辞职。但是，在现实中，这两种情况都是很难出现的。

另外，立法会可以对行政长官提出弹劾。如立法会全体议员的1/4联合动议，指控行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，经立法会通过进行调查，立法会可委托终审法院首席法官负责组成独立的调查委员会，并担任主席。调查委员会负责进行调查，并向立法会提出报告。如该调查委员会认为有足够证据构成上述指控，立法会以全体议员2/3多数通过，可提出弹劾案，报请中央人民政府决定。

（三）司法机关

各级法院是香港特别行政区的司法机关，行使香港特别行政区的审判权。法院系统包括终审法院、高等法院、区域法院、裁判署法庭和其他专门法庭。高等法院设上诉法庭和原讼法庭。原在香港实行的陪审制度在香港回归之后仍然予以保留。

法官人选根据当地法官和法律界及其他方面知名人士组成的独立委员会推荐，由行政长官任命。终审法院的法官和高等法院首席法官的任命或免职，还须由行政长官征得立法会同意，并报全国人大常委会备案。

总之，香港的政治体制是一种特别的政治架构，“这一体制是一种前所未有的政治架构的混合，包含了自由多元主义、法团主义和民主集中制，其目的是保障相关各方的利益”[①]。它是中国主流体制与港英政制模式的一种特殊组合，也是一种政治利益的妥协结果。

三、香港特别行政区的选举制度

“香港基本法”既指出了香港的政制发展以普选为目标，又明确了2007年即香港回归

---

① Larry Diamond, Ramon H. Myers, *Elections and Democracy in Greater China*, New York: Oxford University Press, 2001, p. 47.

十年之后香港可以修改行政长官和立法会选举办法，实现政治发展的“循序渐进”。行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。

（一）行政长官选举制度

第一任行政长官按照《全国人民代表大会关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定》，由400人组成的推选委员会推举产生。第一届届满之后，行政长官由一个具有广泛代表性的选举委员会选出。选举委员会每届任期五年，第二届和第三届选举委员会成员扩大到800人。选举委员会由各个功能界别选举产生，各个界别的划分以及每个界别中何种组织可以产生选举委员的名额，由香港根据民主、开放的原则制定选举法加以规定。各界别法定团体根据选举法规定的分配名额和选举办法自行选出选举委员会委员。选举委员会根据提名的名单，经无记名一人一票选出行政长官候任人。选举委员以个人身份投票。选举委员可联合提名行政长官候选人，但每名委员只可提出一名候选人。

2004年4月26日的十届全国人大常委会九次会议解释了“香港基本法”第45条，间接否定了2007年普选特首的可能。随后特区政府推出的政改方案因得不到立法会2/3的支持而被否决，第三届行政长官选举方法维持不变。2007年12月29日，全国人大常委会以全票通过了《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区2012年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定》，规定了香港将在2017年可以普选产生行政长官，另于2020年可以普选立法会。2010年4月14日，特区政府提出《2012年行政长官及立法会产生办法建议方案》，即“政改方案”，6月25日，该方案在立法院表决通过，并于8月28日在全国人大常委会上获批。

根据2010年政改方案，自2012年第四届行政长官选举起，选举委员会的委员人数扩大到1 200人，更加具有代表性，四大界别分别增加100人（见表11-1）。与此相适应，2012年之前，不少于100名的选举委员会委员可联合提名行政长官候选人；在2010年政改方案扩大选举委员会规模之后，仍然按照1/8的比例，规定不少于150名的选举委员可联合提名行政长官候选人。第四界别（即政界）新增的100个委员中，75个席位分配给民选区议员，加上原来的42个席位，就有117名委员由民选区议员互选产生，委任区议员不参与互选；余下25个新增席位，10个席位分配给立法会议员，全国政协委员增加10个席位，乡议局增加5个席位。

表11-1　　香港特别行政区行政长官选举委员会委员不同界别数量分配

界别	界别主要构成	包含界别分组	1997年*	2010年政改前	2010年政改后
第一界别	工商、金融界（含界别分组17个）	饮食界；商界（一）；商界（二）；香港雇主联合会；金融界；金融服务界；香港中国企业协会；酒店界；进出口界；工业界（一）；工业界（二）；保险界；地产及制造界；纺织及制衣界；旅游界；航运交通界；批发及零售界	100人	200人	300人

续前表

界别	界别主要构成	包含界别分组	1997 年*	2010 年政改前	2010 年政改后
第二界别	专业界（含界别分组 10 个）	会计界；建筑、测量及都市规划界；中医药界；教育界；工程界；卫生服务界；高等教育界；资讯科技界；法律界；医学界	100 人	200 人	300 人
第三界别	劳工、社会服务、宗教等界（含界别分组 5 个）	渔农界；劳工界；宗教界（含天主教香港教区、中华回教博爱社、香港基督教协进会、香港道教联合会、孔教学院、香港佛教联合会）；社会福利界；体育、演艺文化及出版界（含体育小组、演艺小组、文化小组、出版小组）	100 人	200 人	300 人
第四界别	政界（含界别分组 6 个）	全国人民代表大会；立法会；中国人民政治协商会议；乡议局；港九各区议会；新界各区议会	100 人	200 人	300 人
总数			400 人	800 人	1 200 人

* 1997 年为推选委员会，为便于比较，也列在此表中。推选委员会中最后一个界别成员与选举委员会略有不同，包括：原政界人士、香港地区全国人大代表、香港地区全国政协委员的代表。

资料来源：香港特别行政区选举管理委员会网站：http://www.eac.gov.hk。

在 2011 年 12 月的第四届香港特别行政区行政长官选举委员会选举中，参加选举的四大界别包含 38 个界别分组，其中第四大界别中，香港全国人大代表 36 人和香港立法会议员 70 人为当然委员，无须选举。但是，由于立法会议席于 2012 年 10 月才由 60 席增加至 70 席，因此暂时设立 10 个特别委员的席位，以填补这 10 席的差额。当中 4 个特别委员的席位会分配给全国政协界别分组，乡议局、港九各区议会和新界各区议会界别分组各获得 2 席。宗教界界别分组的 60 名选举委员，也无须经过选举，由 6 个指定团体提名代表产生。所以，有 35 个界别分组的 1 044 名选举委员由投票人经由界别分组一般选举选出（见表 11－2）。选举所采用的投票制度是简单多数制或相对多数制，通称“得票最多者当选”制。每名候选人必须获得候选人本人以外不少于五名投票人提名。选举委员会选举中，由于功能界别选举投票人少，组织结构也易于控制，所以很多界别分组都没有竞争，候选人自动当选。2011 年选举委员会选举共有 24 个界别分组有竞争，每个界别分组的席位 17 个至 60 个不等。

表 11－2　　2011 年香港特别行政区行政长官选举委员会委员功能界别选举投票人数目

	团体投票人	个人投票人	投票人总计
第一界别	12 369	14 459	26 828
第二界别	347	204 052	204 399
第三界别	3 211	14 361	17 572
第四界别	—	700	700
总数	15 927	233 572	249 499

在行政长官选举时，在有竞争的情况下，在任何一轮投票中取得超过600张有效选票的候选人，即在选举中当选。当在提名期结束时只有两名候选人获有效提名，或在任何一轮投票结束后，除两名候选人以外，所有其他候选人均被淘汰，则会为该两名候选人进行单一轮投票。该两名候选人中，取得超过600张有效选票的候选人即在选举中当选。如果并无候选人在该单一轮投票中取得超过600张有效选票，则在本次选举中无候选人当选，须终止选举。在这种情况下，须进行新一轮提名及重复选举程序，直至有候选人选出为止。当有三名或以上候选人获有效提名，在第一轮投票中取得超过600张有效选票的候选人，即在选举中当选。否则，除了那些从所投的有效选票中取得相同的最高票数候选人外，所有其他候选人均被淘汰；或如只有一名候选人从所投的有效选票中取得最高票数(但不超过600票)，则除了该名候选人及那些从所投的有效选票中取得相同的第二最高票数的候选人外，所有其他候选人均被淘汰。这些未被淘汰的候选人进入下一轮投票。如果只剩下两位候选人，为该两位候选人进行单一轮投票。此时的选举程序与上述有两名候选人时的选举程序相同。如果只有一名行政长官候选人获有效提名，并且该候选人所取得的支持票票数超过600票，即自动当选。否则须终止选举并进行新一轮提名及重复选举程序，直至有候选人当选为止。

为推进政制改革，实现2017年行政长官普选，香港政府于2013年12月开始，就2016年立法会选举和2017年行政长官产生办法展开咨询，为期五个月。在进行广泛咨询的基础上，2014年7月15日，香港行政长官向全国人大常委会提交了《关于香港特别行政区2017年行政长官及2016年立法会产生办法是否需要修改的报告》。2014年8月31日，全国人大常委会通过了有关2017年香港特区行政长官普选和2016年立法会产生办法的决定。决定由2017年开始，香港市民可以“一人一票”方式选出特区行政长官。但是，行政长官候选人须由一个有广泛代表性的提名委员会产生，提名委员会的人数、构成和委员产生办法沿用第四届行政长官选举委员会的人数、构成和委员产生办法。该提名委员会负责提名两到三名候选人，每位候选人必须获得提名委员会全体委员半数以上的支持。人大决定公布后，得到了香港大多数市民的支持，但是也有不少市民认为该选举办法规定的候选人产生方式不够民主，批评其为“假普选”，理由是候选人获提名的门槛过高，而且提名委员会没有扩大和改革。香港社会由此陷入民意分裂，反对人士甚至展开街头抗争。泛民主派政党一致表示反对该普选方案。2015年4月，香港政府公布2017年行政长官普选方案。新的政改方案依法需要经过香港立法会批准才能通过，由于泛民主派议员在立法会中掌握否决所需票数，该方案未能获得“香港基本法”规定的全体议员2/3多数支持而未获通过。

香港特别行政区第一任行政长官为董建华，1997年当选为第一届行政长官并于2002年连任。但是，他在2005年3月以健康为由辞去行政长官职务。董建华辞职后，政务司长曾荫权依法署理行政长官职务，但是在当年6月曾荫权辞任政务司长以参选行政长官之后，又由财政司长唐英年署理行政长官职务。在补缺选举中，曾荫权获胜，成为第二任香港特首。2007年3月，曾荫权在第三届行政长官选举中以649票对123票击败对手、公民党的梁家杰，当选香港行政长官。2007年的行政长官选举也成为第一次“有竞争的行政长官选举”。2012年的香港行政长官选举空前激烈，共有三名候选人，最终梁振英当选，

但是得票率创历届最低（见表 11－3），也是引起重大争议的一次选举。

表 11－3　　香港特别行政区历届行政长官选举结果

届次	选举年	候选人	得票数	投票数	得票率
第四届	2012 年	梁振英（当选）	689	1 132*	57.75%
		唐英年	285		23.89%
		何俊仁	76		6.37%
第三届	2007 年	曾荫权（当选）	649	789	82.3%
		梁家杰	123		15.6%
第二届补选	2005 年	曾荫权（自动当选）	674**	800	84.3%
第二届	2002 年	董建华（自动当选）	762**	800	95.3%
第一届	1996 年	董建华（当选）	320	400	80%
		杨铁梁	42		10.5%
		吴光正	36		9%

* 第四届行政长官选举有资格选举委员共 1 193 票，但仅 1 132 人参加选举，又出现 75 张白票和 7 张废票，其中有些是抗议性质的，所以三名候选人得票率总和不足 100%。

** 2002 年第二届行政长官选举和 2005 年第二届行政长官补选，都只有一名候选人获得有效提名，所以自动当选，没有举行正式选举。所列数字是所获提名票数。

（二）立法会议员选举

立法会议员选举包括地区直选和功能界别选举两个部分，在 2010 年政改后各自产生 35 名议员。在对 2010 年 4 月香港特区政府政改方案辩论的过程中，焦点集中在立法会新增功能界别议席的产生方式上。[①] 香港特区政府政改方案中，立法院议席数目由 60 席增至 70 席，分区直选和功能界别各占 35 席。新增的 5 个功能界别议席，以及原有的 1 个区议会议席，全数由民选区议员互选产生，即委任区议员不参与互选，互选方式采取“比例代表制”。这实际上削弱了传统功能团体选举的比例，增加了民选的成分。这一方案的目的是充分借助民选区议员具备的广泛民意基础，扩大民主成分。特别是在立法会功能界别选举方面，不再增加“传统”功能界别议席，令 41 个（接近 60%）议席直接或间接由地区选举产生。但是，“泛民主派”仍然认为这一方案过于保守，他们本来要求大幅削减功能议席的比例，由于这一愿望未能实现，部分比较现实的“泛民主派”人士转而在新增功能议席产生方式上做文章，要求立法会新增的 5 个功能界别议席由民选区议员提名，然后由现时在功能界别没有投票权的已登记选民（约 347 万选民）一人一票选出；而原来的 1 个区议会功能界别议席仍由民选区议员互选产生。特区政府为争取政改方案顺利获得通过，推动政制发展，接受了这一要求。这样，立法会议员直选议席实际上达到了 40 个，占全部议席的 57%（见表 11－4）。

---

① 功能界别的支持者认为，这一安排有助于平衡社会各方面不同利益，使议席更具有代表性，同时也能提高代表议政素质。而反对者则认为，功能界别是不民主的，是“小圈子选举”，造成商界与政府的联盟。反对者观点可参见 Christine Loh, *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*, Hong Kong: Hong Kong University Press, 2006, Introduction。

表 11-4　　香港特别行政区历届立法会议员产生方式及所占比例

	第一届（1998 年）		第二届（2000 年）		第三、四届（2004 年、2008 年）		第五、六届（2012 年、2016 年）	
	席位	比例	席位	比例	席位	比例	席位	比例
分区直接选举	20	33%	24	40%	30	50%	35	50%
功能团体选举	30	50%	30	50%	30	50%	35	50%
选举委员会选举	10	17%	6	10%	—	—		
总席位数	60		60		60		70	

在 2016 年立法会选举中，地区直选的选民人数为 377.9 万，不含新增的传统功能界别选民人数为 23.2 万，新增的区议会（二）功能界别选民人数为 347.3 万。立法会选举的功能界别划分与选举委员会功能界别划分有所不同，并没有划分为大类，而且界别数量较少，比如宗教界没有单独留出名额。2010 年政改后，立法会功能界别选举共有 29 个功能界别，增加了区议会（二）。除了劳工界有 3 个、区议会（二）有 5 个立法会议席外，其他 27 个功能界别各自拥有 1 个议席，这样功能界别选举的议席共有 35 个（见表 11-5）。各个功能界别的选民登记资格不同，有的界别采取个人投票方式，有的采取团体投票方式。在地区直选中有投票权的选民，如果在功能界别登记为选民，实际上就可以两次投票。不同的功能界别采用不同的投票制度选出议员：4 个特别功能界别，即乡议局、渔农界、保险界及航运交通界采取“按选择次序淘汰”投票制；区议会（二）功能界别采取比例代表名单投票制，其余 24 个普通功能界别采取“得票最多者当选”投票制。

表 11-5　　2016 年立法会选举的功能界别列表*

商界（一）	商界（二）	医学界
金融界	金融服务界	法律界
饮食界	进出口界	工业界（一）
工业界（二）	保险界	地产及建造界
纺织及制衣界	旅游界	航运交通界
批发及零售界	会计界	建筑、测量、都市规划及园境界
卫生服务界	教育界	工程界
体育、演艺、文化及出版界	社会福利界	资讯科技界
渔农界	乡议局界	劳工界（3 个席位）
区议会（一）	区议会（二）（5 个议席）	

* 除特别注明，各拥有一个议席。

资料来源：香港特别行政区选举管理委员会网站：http://www.eac.gov.hk。

在 2010 年政改之后，由于新增的区议会（二）功能界别 5 名议员由直接选举产生，所有未登记为 28 个传统功能界别的地方选区选民都会被登记为区议会（二）功能界别选民，所以现在每个普通选民也可以拥有地方直选和功能界别两张选票了。但是，在功能界别选举中，23.2 万的传统功能界别选民选举产生 30 名议员，而 347.3 万新增功能界别选民只能选举产生 5 名议员。差别还是相当大的。

香港的政党政治自 20 世纪 80 年代初以来已经发展较为成熟。“香港政治的发展是与

民主改革的程度密切联系在一起的”，香港第一个政党就是向代议制转变的产物。[①] 目前，参加立法会分区直接选举和功能界别选举并获得议席的政党有十多个。这些政党在港英统治后期随着代议制的推行而发展起来，现在主要分为两大阵营：一个阵营被称为“亲建制派”，主要包括民主建港联合会（民建联）、自由党、工联会以及新成立的新民党等；另一个阵营被称为“泛民主派”，包括民主党、工党、公民党、人民力量等。亲建制派政党在功能界别选举中占有绝对优势，泛民主派在直接选举中占有较大优势。以前，泛民主派和亲建制派在直选中的得票率一般是六四开，不过从2012年立法会选举来看，泛民主派在直接选举中的优势已经有所削弱（见表11-6）。

表11-6　　2016年香港第六届立法会泛民主派与亲建制派地区直选结果

派别	政党	票数	议席数
泛民主派	公民党	207 885	5
	民主党	199 876	5
	人民力量	45 993	1
	工党	49 800	1
	社民连	35 595	1
	香港众志	50 818	1
	热血公民	54 496	1
	青年新政	58 640	2
	小丽民主教室	38 183	1
	独立人士	84 121	1
泛民主派总计		825 407	19
亲建制派	民建联	361 617	7
	工联会	142 923	3
	新民党	167 589	3
	经民党	49 745	1
	独立人士	83 184	2
亲建制派总计		805 058	16
总计		1 630 465	35

第二节　澳门特别行政区的政府与政治

澳门，包括澳门半岛、凼仔岛和路环岛，总面积仅33平方公里，2016年人口统计为64.5万。其面积不到香港的1/30，人口不到香港的1/10，体量与香港相差甚远。如同香港一样，国家在收复澳门后建立特别行政区，按照“一个国家，两种制度”的方针，实行

① Christine Loh, *Building Democracy: Creating Good Government for Hong Kong*, Hong Kong: Hong Kong University Press, 2003, p. 63.

“澳人治澳，高度自治”。为此，1993 年 3 月 31 日，第八届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》（简称“澳门基本法”），决定自 1999 年 12 月 20 日起澳门回归时实施。

一、澳门的历史发展与特别行政区制度的建立

小小的澳门由于其几百年来的特殊地位而受到众多关注。澳门自古以来就是中国的领土，16 世纪中叶以后被葡萄牙逐步占领，长达三个半世纪之久。这使得澳门的欧洲印迹，尤其是葡萄牙印迹特别深厚。当然，由于葡萄牙这一老牌强国早已衰落，所以其对澳门的控制力远不如英国对香港的控制力那么强。在澳门回归之前，内地即对澳门拥有相当大的影响力，收复澳门也远比收复香港简单得多。1987 年 4 月 13 日，中葡两国政府签署了《关于澳门问题的联合声明》，确认中国政府于 1999 年 12 月 20 日恢复对澳门行使主权，从而实现了长期以来中国人民收回澳门的共同愿望。

“澳门基本法”与“香港基本法”相似度非常高，在原则、结构和内容上多有重合，只是根据两地不同的历史特点在具体规定上有一些差别。澳门特别行政区与香港一样实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，不实行社会主义的制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式 50 年不变。澳门原有的法律、法令、行政法规和其他规范性文件，除同“澳门基本法”相抵触或经澳门特别行政区的立法机关或其他有关机关依照法定程序做出修改者外，都予以保留。澳门官方除使用中文外，还可使用葡文，可悬挂和使用澳门特别行政区区旗和区徽。由于葡萄牙在澳门统治的时间特别长，很多葡萄牙人已经有机地融入澳门社会，所以“澳门基本法”特别规定，在澳门的葡萄牙后裔居民的利益依法受澳门特别行政区的保护，他们的习俗和文化传统应受尊重。

中央人民政府负责管理与澳门特别行政区有关的外交事务和防务，澳门政府负责维持社会治安。这里没有像“香港基本法”一样提到驻军问题，因为澳门地域狭小，而且与珠海仅一道海关之隔，没有驻军的必要。

二、澳门特别行政区的政治体制与政治机构

（一）行政长官与行政机关

澳门特别行政区行政长官是澳门特别行政区的首长，代表澳门特别行政区，对中央人民政府和澳门特别行政区负责。行政长官由年满 40 周岁，在澳门通常居住连续满 20 年的永久性居民中的中国公民担任，任期 5 年，可连任一次。

澳门行政长官的权力比香港行政长官更大，行政主导色彩更为浓厚，他可以制定行政法规并颁布执行，可以委任部分立法会议员，可以任免行政会委员。关于行政长官解散立法会和行政长官与立法会意见不一致时辞职的规定，澳门与香港基本相同。

行政会是协助行政长官决策的机构，一般为 7～11 人，委员由行政长官从政府主要官员、立法会议员和社会人士中委任，其任免由行政长官决定。这与香港的行政会议实际上是相同的机构，名称也基本相同。行政会尽管是协助机构，但是对行政长官也有制约作用。行政会的会议每月至少举行一次。行政长官在做出重要决策、向立法会提交法案、制定行政法规和解散立法会前，须征询行政会的意见，但人事任免、纪律制裁和紧急情况下

采取的措施除外。行政长官如不采纳行政会多数委员的意见，应将具体理由记录在案。与香港一样，澳门也设立对行政长官负责且独立工作的廉政公署和审计署。

澳门特别行政区政府是行政机关，其首长为行政长官。政府的主要官员由在澳门通常居住连续满15年的澳门特别行政区永久性居民中的中国公民担任。政府部门高层有5个司，即政法务司、经济财政司、保安司、社会文化司、运输工务司，其下为局、厅、处。

（二）立法机关

澳门特别行政区的立法机关是立法会。立法会议员由澳门特别行政区永久性居民担任。除回归后第一届任期另有规定外①，每届任期4年。这里没有规定非中国籍人士所占有的比例。与现在香港立法会的一个重大差别是，澳门立法会议员并非全部由选举产生。立法会多数议员由选举产生，同时行政长官可以任命部分立法会议员。

尽管立法会对于行政长官有弹劾之权，但是立法会受到的来自行政长官的制约也相当大。香港对于立法会议员提出议案权力的限制在澳门也同样存在：立法会议员凡涉及政府政策的议案，在提出前必须得到行政长官的书面同意；不涉及公共收支、政治体制或政府运作的议案，可由立法会议员个别或联名提出。立法会通过的法案，须经行政长官签署、公布，方能生效。

（三）司法机关

除初级法院、中级法院和终审法院，澳门特别行政区还设立行政法院作为管辖行政诉讼和税务诉讼的法院。不服行政法院裁决者，可向中级法院上诉。各级法院的法官根据当地法官、律师和知名人士组成的独立委员会的推荐，由行政长官任命。终审法院法官的免职由行政长官根据澳门特别行政区立法会议员组成的审议委员会的建议决定。各级法院的院长由行政长官从法官中选任。

检察院独立行使法律赋予的检察职能，不受任何干涉。检察长由行政长官依照法定程序提名并报请中央人民政府任命或提请免职，检察官经检察长提名，由行政长官任命。这与香港有所不同，香港的刑事检察工作由律政司主管。

三、澳门特别行政区的选举制度

澳门特别行政区第一届行政长官、立法会根据体现国家主权、平稳过渡的原则，由推选委员会推选产生。这是一种临时特殊安排。此后，行政长官由选举委员会选举，立法会由直接和间接选举以及行政长官任命相结合的方式产生。

（一）第一届行政长官和立法会产生办法

澳门特别行政区筹备委员会负责筹组澳门特别行政区第一届政府推选委员会。推选委员会全部由澳门永久性居民组成，具有广泛代表性，成员包括澳门地区全国人大代表、澳门地区全国政协委员的代表、澳门特别行政区成立前曾在澳门行政、立法、咨询机构任职并有实际经验的人士和各阶层、界别中具有代表性的人士。推选委员会由200人组成，其中工商、金融界60人，文化、教育、专业等界50人，劳工、社会服务、宗教等界50人，

① 按照1993年3月31日第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《全国人民代表大会关于澳门特别行政区第一届政府、立法会和司法机关产生办法的决定》，澳门特别行政区第一届立法会任期至2001年10月15日。

原政界人士、澳门地区全国人大代表、澳门地区全国政协委员的代表40人。推选委员会通过协商后提名选举的方式产生第一任行政长官的人选，报中央人民政府任命。第一任行政长官的任期与正常任期相同。

澳门特别行政区第一届立法会由23人组成，其中直接选举产生议员8人，间接选举产生议员8人，行政长官委任议员7人。《全国人民代表大会关于澳门特别行政区第一届政府、立法会和司法机关产生办法的决定》规划了立法会的“直通车机制”，也就是说，原澳门最后一届立法会的组成如符合该决定和“澳门基本法”的有关规定，其中由选举产生的议员如拥护“澳门基本法”、愿意效忠中华人民共和国澳门特别行政区并符合“澳门基本法”规定条件者，经筹备委员会确认，即可成为澳门特别行政区第一届立法会议员。如有议员缺额，由澳门特别行政区筹备委员会决定补充。当然，这涉及的是直接和间接选举产生的16名议员，原先由澳督任命的7名官方委员议员不享有“直通车机制”，需要由行政长官另行任命。澳门最后一届立法会是1996年8月履职的，过渡到澳门特别行政区第一届立法会后，议员的任期延至2001年10月15日。至1999年8月，澳门特区筹委会宣布，共有15名议员符合成为澳门特别行政区第一届立法会议员的资格要求，确认为第一届政府立法会议员；原由直接选举产生的1名议员未按有关要求提出过渡为第一届政府立法会议员的申请，由此产生的一名缺额，由澳门特别行政区第一届政府推选委员会补选产生。[①] 由此可见，澳门和香港回归时立法机构的过渡都设计了“直通车机制”，但是回归前港英当局片面进行政治改革，破坏了中英双方达成的默契，使得香港的“直通车”未能启动，而澳门的“直通车”则顺利开行。

（二）行政长官选举制度

澳门行政长官除第一届由推选委员会推举产生外，以后都由一个具有广泛代表性的选举委员会选举产生，选举委员会由各界人士组成。选举委员会任期5年，与行政长官任期相同。各界别法定团体根据选举法规定的分配名额和选举办法自行选出选举委员会委员。选举委员会委员以个人身份投票。选举委员会根据提名的名单，经一人一票无记名投票选出行政长官候选人。达到一定数量的选举委员会委员可联合提名行政长官候选人，但每名委员只可提出一名候选人。2012年6月30日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议批准《澳门特别行政区行政长官的产生办法修正案》，对行政长官产生办法进行了修改。修改后的选举办法自2014年第五任行政长官选举时启用。选举委员会以前共300人，修改后为400人（见表11-7）；提名行政长官候选人的委员人数以前为50名，修改后为66名。不同界别选举委员会委员数量分配情况如下：

表11-7　　澳门特别行政区行政长官选举委员会委员不同界别席位分配

	1999年*	2012年修改前	2012年修改后
工商、金融界	60人	100人	120人
文化、教育、专业等界	50人	80人	115人
劳工、社会服务、宗教等界	50人	80人	115人

① 参见沈卓韦：《澳门立法议员“直通车”顺利开出》，载《刊授党校》，1999（10）。

续前表

	1999 年*	2012 年修改前	2012 年修改后
立法会议员的代表、市政机构成员的代表、澳门地区全国人大代表、澳门地区全国政协委员的代表	40	40	50
总数	200	300	400

* 1999 年为推选委员会，为便于比较，也列在此表中。推选委员会中最后一个界别成员与选举委员会略有不同，包括原政界人士、澳门地区全国人大代表、澳门地区全国政协委员的代表。

澳门的特首选举一直缺乏竞争性。到目前为止，只有 1999 年第一届行政长官选举时出现了两位候选人。当时，银行家欧宗杰获得 65 张提名票，但是在正式选举时只得到 34 张选票，何厚铧顺利当选第一任特首。2004 年，何厚铧争取连任，得到 297 张提名票，在没有竞争对手的情况下超高票当选。2009 年，崔世安竞选第三届特首，提名阶段得到选举委员会 286 人提名，在选举时获得 282 票。2014 年，崔世安再次作为唯一候选人，并以 380 票高票连任成功（见表 11－8）。

表 11－8　　澳门特别行政区历届行政长官选举结果

届次	选举年	候选人	得票数	投票数	得票率
第一届	1999 年	何厚铧（当选）	163	199	82%
		欧宗杰	34		17%
第二届	2004 年	何厚铧（当选）	296	299	99%
第三届	2009 年	崔世安（当选）	282	296	95.3%
第四届	2014 年	崔世安（当选）	380	396	96%

（三）立法会议员选举

澳门立法会议员由三种方式产生：直接选举、间接选举和行政长官委任，立法会议员数量、各种产生方式所占比例自第一届起一直在变化，议员总数呈增加之势，选举尤其是直选产生的议员数量和比例不断上升，而行政长官委任议员数量一直保持不变（见表 11－9），这意味着民主成分的增加。

表 11－9　　澳门特别行政区历届立法会议员产生方式及所占比例

	第一届（1999 年）		第二届（2001 年）		第三、四届（2005、2009 年）		第五届（2013 年）	
	席位	比例	席位	比例	席位	比例	席位	比例
直接选举议员	8	35%	10	37%	12	41%	14	42%
间接选举议员	8	35%	10	37%	10	35%	12	36%
行政长官委任议员	7	30%	7	26%	7	24%	7	21%
总席位数	23		27		29		33	

澳门立法会的直接选举制度承袭了澳葡时代自 1992 年开始实行的比例代表制。个人选民可以参加直接选举。自 2009 年第四届立法会选举起，享有被选举权的年龄由 21 岁降至 18 岁，仍须为在澳门居住 7 年以上的永久性居民。2009 年登记选民人数约为 25 万。

直接选举以整个澳门特区为单一选区，议席按照各组别获得选票数量分配。参与直选

的各个组别须有 4～12 名候选人，且选民签名支持须 300～500 名。澳门没有正式的政党，参加选举的是政治性社团，其中包括澳门街坊会联合总会、澳门工会联合总会、新澳门学社、澳门繁荣促进会等。它们在选举时组成临时性的参选组别。各个社团可能组成不止一个参选组别，以争取支持本社团的选票发挥最大效益。2009 年立法会选举中，参加直接选举的有老牌强势团体的参选组别，比如“民联协进会”“同心协进会”，也有一些新的参选团体，如“公民监察”“改革创新联盟”“民生民主联合力量”等共 16 个参选组别，共 123 名候选人。

团体选民可以参加立法会的间接选举以及选出选举行政长官的选举委员会。自 2009 年第四届立法会选举起，团体法人要取得选民的资格，其取得法人资格最低期限由 3 年增加至 7 年，并需要在身份证明局登记或确认属于某一界别至少满 4 年。团体选民分属于四大组别，立法会间接选举议席按界别分配。每个界别内可以提出不同的参选组别，但须有该界别最少 1/4 社团提名。2013 年立法会选举中，团体选民总数约为 905 个，包含 9 955 名有投票权的选民（见表 11－10），在选举中，选民以个人身份投票和计票。但是有投票权选民的登记率很低，仅有 4 365 人具有投票资格证明书，参加投票的更少，仅有 2 704 人，分别占全部选民的 27%和登记选民的 62%。

表 11－10　　2013 年立法会间接选举界别、选民数量和议席分配

界别	参选名单	团体选民数	有投票权选民数	议席数
工商、金融界	澳门雇主利益联会	91	1 001	4
劳工界	雇员团体联合	65	715	2
专业界	澳门专业利益联会	59	649	2
社会服务、文化、教育及体育界	优裕文康联合会	690	7 590	2
总数		905	9 955	10

事实上，在澳门特区成立后进行的历次立法会选举中，没有出现过差额选举，往往所有参选名单都全票当选。这或许是间接选举中选民登记和投票热情低的一大原因。

第三节　台湾地区的政府与政治

台湾是中国领土不可分割的一部分，但是由于特殊的历史原因，台湾的政治制度与大陆完全不同。现在的台湾政治制度，是国民党政权在大陆统治时奠定、1949 年国民党政权退到台湾之后逐渐形成的，并在 20 世纪 80—90 年代经过了民主化改造。

一、国民党统治下台湾地区的政治发展

1949 年国民党政权退守台湾后，在政治上大力加强对台湾的控制，建立戒严体制，加强对台湾的控制。国民党政权颁布了“戒严令”，宣布整个台湾处于“非常时期”和“战时动员状态”，纳入所谓的“反共复国”的轨道。戒严措施包括：封锁台湾全岛，限制出入境；严禁党外人士组党；严禁各种政治活动，比如罢工、罢课、罢市、游行、请愿、集会等；对新闻出版和广播等媒体实行严格的管制和检查制度。

国民党在台湾仍然视自己为“全国性政权”，坚持保留所谓的“中华民国法统”。但是，由于已经失去大陆，所以作为其最高权力机关的“国民大会”无法进行正常选举，而且在败退过程中“国大”代表也残缺不全。为此，国民党采取修宪的办法，无限期延长退到台湾的“国大”代表任期。这样，终于在1954年2月如期召开了一届“国大”二次会议，并选举蒋介石连任“总统”。这些“国民大会”代表的任期一直延续了40多年，被称为“万年国代”。这一做法尽管维系了“中华民国法统”，但是也把一种“全国性”的政治结构强加在小小的台湾身上，引起台湾本土人士的强烈反对。

为了缓和台湾岛内的反对情绪，使地方民众有一个民意表达的渠道，国民党在台湾实行了地方自治制度。地方自治是孙中山先生的政治设计之一，国民党在大陆时期也曾实行过，但基本是徒具其表。从1950年开始，国民党开始在台湾的各县、市组织选举，选举范围包括县、市长、乡长、区长、镇长以及县、市议员。应该说，国民党在台湾搞的地方自治和地方选举还是比较真实的。尽管国民党通过各种方式试图操纵地方选举，但是未进行绝对垄断和控制。许多民间独立人士甚至党外带有反对派色彩的人士仍然能够通过选举进入地方权力机关。地方自治和地方选举在一定程度上缓解了本土人士对国民党政权的不满，同时也使国民党能够有一定的渠道了解基层民意，并及时进行政策调整，这是对国民党政权有利的方面。但是，在地方选举过程中和在地方自治的试验中，民众的民主意识和民主素养不断提高，从而提出更高的民主诉求；同时，反对派也拥有了一个挑战国民党政权的舞台，通过选举凝聚起一定的威信和力量，造成了越来越大的民主化压力。

在国民党统治之下，台湾一直存在着当局与民主反对派的抗争与较量。20世纪70年代末，随着岛内支持民主的社会基础逐渐形成，在第三波民主浪潮的影响下，民主反对派活动再掀高潮。1977年台湾的县市长和省议员选举中，党外人士拿下4个县市长席位和21个省议员席位。1977年底，许信良脱党独立参选，在计票过程中出现的“中坜事件”标志着国民党内部民主力量的重新崛起。同时，党外民主力量也蠢蠢欲动。1979年12月20日，《美丽岛》杂志试图发起纪念“世界人权日”游行，在未获批准的情况下，游行强行开展。国民党当局进行了全面镇压。但是，在蒋经国的主持下，镇压并未采取大规模的暴力形式，而且采取了法律形式。这次对党外人士的审判尽管在短期内浇灭了民主运动的火焰，但是却为民主运动增添了薪柴，为未来并不久远的民主运动重燃烈火创造了条件。

蒋经国上台后，为稳固国民党的统治，开始推行“革新保台”一系列措施，主要是在政治方面改变过于专制集权的状况，扩大统治基础。“本土化”“年轻化”是主要措施。国民党选拔了一批年轻的专业化人才进行培养，逐渐委以重任，其中很多都是本土人士，这样在行政机构中吸纳了一些本土人才。由于民意代表选举长期以来仅限于地方，而最高民意部门——“国民大会”却为“万年国代”把持。“万年国代”都是从大陆来的，这是台湾本土人士强烈不满的一个方面。针对此，蒋经国采取了定期举办“中央民意代表增额选举”的方式，以增量的方式改变“国民大会”的代表结构，给台湾本土人士一个参与最高民意机构运作的机会。这既延续了“中华民国法统”，又有所突破和创新。1975年蒋介石病逝后，经过两年左右的过渡期，蒋经国完全掌握了权力。他进一步推行“革新”理念，这突出表现在1979年底国民党的十一届四中全会上。蒋经国在此次全会上正式提出了政

治改革和实行民主政治制度的目标。

1986 年 2 月，菲律宾发生了“人民力量革命”，马科斯长达 20 多年的独裁统治被人民运动推翻。这是第三波民主化浪潮在亚洲的突出表现。与此同时，韩国的民主运动也风起云涌，专制统治逐渐退潮。这使得蒋经国深受触动，使他意识到如果不主动进行重大变革，也会被人民民主运动所推翻。所以，他在 1986 年 3 月召开的国民党十二届三中全会上表示准备“解除戒严”“开放党禁”。台湾岛内的民主力量也受到亚洲民主浪潮的鼓舞，加快了挑战国民党统治的步伐。当年 9 月 28 日，在未经当局许可的情况下，民主进步党宣布成立。当时，“党禁”还没有解除，可以说这一行动是违法的。但是国民党审时度势，未予取缔，默许了这个反对党的成立。

从 1987 年 7 月到 1989 年 1 月，国民党逐步推出了解除戒严、开放赴大陆探亲、解除报禁、解除党禁等一系列措施，在政治变革方面迈出了决定性的步伐。同时，对“国民大会”进行结构性改革，取消了一些“万年国代”，扩大了“增额民意代表”的数量。这使得台湾本土人士的政治影响不断扩大。

1988 年 1 月，蒋经国去世，台湾本土出生的“副总统”李登辉接替“总统”之职。李登辉以更大力度推行革新和本土化路线，同时大力推动国民党的自我革新，到 90 年代中期，台湾的政治体制和国民党的组织结构都发生了巨大的转变。在国民党内部，台湾本土势力的影响逐渐增大。1996 年，在李登辉的推动下，台湾改变了“总统”选举方式，从由“国民大会”选举产生改为全民直选选举，李登辉在选举中获胜。

二、台湾地区的政治体制与政治机构

台湾地区政治体制的架构基本上沿用了在大陆时期的“中华民国体制”，其基本构想是孙中山先生所提出的“三民主义”“五权宪法”。孙中山先生考察了西方国家的政治体制，又结合了中国古代政治体制中的有益之处，为中国的政治体制设计了“五权宪法”体制。他认为，西方的三权分立体制是值得中国学习的，但也有其弱点；而中国古代政治体制也非全然无用，也有一些值得延续的东西，这些东西正是西方政治体制所缺乏的。因此，他在西方的立法、行政、司法三权之外，把中国古代的考试和监察两种职能加入其中，形成五权体制。

1927 年国民党统一中国后，按照孙中山的设计，进入为“宪政”做准备的“训政”时期。1933 年，国民党成立宪法起草委员会，负责制定宪法，最后出台了《中华民国宪法（草案）》。这份宪法草案于 1936 年 5 月 5 日公布，被称为“五五宪草”。宪法草案应该交由“国民大会”审议通过，但由于抗战的爆发，这一进程不得不拖延。直到抗战胜利，这一进程才重启。1946 年 11 月，国民党召开国民大会第一届会议，通过了《中华民国宪法》（“四六宪法”）。但是，随着内战的发展，国民党为了扭转军事上的不利形势，颁布“全国总动员令”，宣布全国进入“动员戡乱时期”。在蒋介石的授意下，其亲信组织提出了《动员戡乱时期临时条款》，赋予“总统”非常权力。“临时条款”实际上相当于“战时宪法”，效力高于宪法中原先的相关条文，这就使得独裁统治合法化。“临时条款”最初的有效期是两年半，但是国民党退守台湾后又予以延续，并进行了修订增补。这一“临时条款”总共实施了 43 年，直到 1991 年 4 月 30 日才正式终止。1948 年 4 月，国民大会选举

蒋介石为中华民国总统，选举李宗仁为中华民国副总统。其后，分别任命了五院院长，这样，所谓中华民国的政治体制就建立起来了。当然，通过90年代以来的数次修宪，目前台湾的政治体制已经有了大幅改变，与最初的设计有了很大的不同。

“四六宪法”规定“国民大会”是最高民意机构。“国民大会”定性是“政权机关”，是“代表全国国民行使政权”的机关，其职权为选举罢免“总统”“副总统”，修改《宪法》，复决“立法院”所提出的宪法修正案。“国民大会”是西方政治体制中所没有的政治机关，能与之相对应的只有制宪会议。但是制宪会议的存在时间有限，完成使命即不复存在。孙中山想把政权与一般的立法权分开，以凸显人民主权。“国民大会”的作用除了“立宪”和“修宪”之外，还有选举“总统”这一重要功能。这种“总统”的间接选举也是人民民主素质和民主制度还不成熟时的选择。一旦实行了“总统”直接选举，那么“国民大会”的政治功能就所剩无几。修改“宪法”和领土变更是小概率的事件，不需要每年都召开“国民大会”。而且台湾地域狭小，特别重大的事项完全可以通过公投决定。因此，“国民大会”已经日益不起作用，成为累赘。2005年6月，“国民大会”最后一次开会，这次会议的任务是“修宪”，称为“任务型国民大会”。大会通过了“宪法”修正案，决定冻结“国民大会”，其职权或转移到“立法院”等政治机构，或交由公民投票。至此，“国民大会”完成了自我的终结。目前，台湾实行“总统”制下的五权体制，总统携民选威望拥有重权，五院当中，主要是“立法院”“行政院”“司法院”握有实权，尤以“立法院”为重。

1. “总统”

“总统”为“国家”元首，对外代表“国家”，为陆海空三军总司令。“四六宪法”规定：“总统”“副总统”任期为6年，可连选连任一次。修改后的“宪法”规定，自1996年起，也就是第8任“总统”届满后，“总统”任期由6年改为4年，可连选连任一次。“总统”缺位或不能视事时，由“副总统”继任或代行职权，至“总统”任期届满为止。副“总统”缺位时，“总统”应于3个月内提名候选人，由“立法院”补选，继任至原任期届满为止。“总统”“副总统”均缺位或不能视事时，由“行政院”院长代行职权，并召集“国民大会”临时会议，补选“总统”“副总统”，其任期以补足原任“总统”未满之任期为止。“行政院”院长代行“总统”职权时，其期限不得超过3个月。

由两种途径可以随时解除“总统”“副总统”职务，但都需要由“立法院”提出。“立法院”全体“立法委员”1/4之提议可以提出罢免案，全体“立法委员”2/3之同意后可以付诸公民投票，在公民投票中过半数选民投票方为有效，有效票过半数同意罢免时，即为通过。“立法院”全体“立法委员”1/2以上可以提出提议对于“总统”“副总统”的弹劾案，全体“立法委员”2/3以上同意后，可以提交“司法院”大法官进行审理，进入司法程序。①

尽管“临时条款”的废止意味着取消了“总统”的独裁权力，但是也解除了对“总统”权力的一些重要限制。一是“总统”发布“行政院”院长与依“宪法”经“立法院”

① 罢免与弹劾的区别在于：罢免案是通过议决的方式来决定，而弹劾案是通过准司法程序来审理。两者并无本质不同，主要在技术操作层面存在区别。参见李秋高：《罢免制度与弹劾制度比较研究》，载《法学杂志》，2007（4）。

同意任命人员的任免命令及解散“立法院”之命令，不再需要“行政院”院长的副署；二是“行政院”院长由“总统”任命，不再需要“立法院”批准。

2. “行政院”

“行政院”为最高行政机关。“行政院”设“院长”“副院长”各一人，“各部会首长”若干人，及不管部会的“政务委员”若干人。“宪法”改革后，“行政院”“院长”由“总统”任命，不再需要“立法院”批准。“行政院”“副院长”“各部会首长”及不管部会的“政务委员”由“行政院”“院长”提请“总统”任命。“行政院”设“行政院”会议，由“行政院”“院长”“副院长”和“各部会首长”及不管部会的“政务委员”组成，以“院长”为主席。“行政院”“院长”“各部会首长”须将提交“立法院”的法案及其他重要事项，或涉及各部会共同关系的事项，提交“行政院”会议议决。

“行政院”须对“立法院”负责。“行政院”有向“立法院”提出施政方针及施政报告的责任，“立法委员”有向“行政院”“院长”及“行政院”“各部会首长”质询的权力。“宪法”改革后，由于“立法院”被剥夺了“行政院”“院长”的任命权，为平衡起见，又增加了对“行政院”“院长”提出不信任案的权力。不信任案获得全体立法委员 1/2 以上赞成，“行政院”“院长”应于 10 日内提出辞职。但是，这一权力也有两项限制：一是“行政院”“院长”在提出辞职时，可以同时呈请“总统”解散“立法院”；二是不信任案如未获通过，一年内不得对同一“行政院”“院长”再提不信任案。另外，“行政院”对于“立法院”也有反制手段。“行政院”对于“立法院”通过的法律案、预算案、条约案，如认为难以实行时，可以经“总统”许可，在该决议案送达“行政院”10 日内，移请“立法院”复议。复议时，如经全体“立法委员”1/2 以上决议维持原案，“行政院”“院长”应即接受该决议。

3. “立法院”

“立法院”为最高立法机关，代表人民行使立法权。“立法院”有议决法律案、预算案、戒严案、大赦案、宣战案、媾和案及国家其他重要事项的权力。

“立法院”设“院长”“副院长”各一人，由“立法委员”互选产生。“立法院”会期为每年两次，自行集会，第一次自 2 月至 5 月底，第二次自 9 月至 12 月底，必要时可以延长。“总统”每年应向“立法院”做“国情报告”——尽管这并不意味着“总统”向“立法院”负责，但这是“总统”经由民选向选民负责之外一种辅助的监督方式。

4. “司法院”

“司法院”为最高司法机关，负责民事、刑事、行政诉讼审判及公务员惩戒。“司法院”还承担“宪法”法院的职能，负责解释“宪法”，并有统一解释法律及命令之权。“司法院”除负责解释“宪法”之外，还组成“宪法”法庭审理“总统”“副总统”的弹劾及政党“违宪”解散事项。

“司法院”设“大法官”15 人，并以其中一人为“院长”、一人为“副院长”，由“总统”提名，经“立法院”同意任命；而非“宪法”改革之前由“监察院”同意任命。“宪法”改革前，“司法院”“大法官”为终身制，改革后不再全部终身任职，只有法官转任者可享受终身任职待遇。其他“大法官”任期 8 年，不分届次，不得连任，而且“院长”“副院长”不受任期的保障，也就是说，不满 8 年任期，也可能被免职。

为保证“司法院”的独立性，法官须超出党派以外，依据法律独立审判，不受任何干

涉；同时实行独立预算制，“司法院”自行决定预算，其所提出的年度司法预算，“行政院”可以加注意见，但不得删减；然后编入“中央”政府总预算案，送“立法院”审议。

5. “考试院”

“考试院”为最高考试机关，掌管考试，公务人员之铨叙、保障、抚恤、退休，以及公务人员任免、考绩、级俸、升迁、褒奖等法制事项。“考试院”设“院长”“副院长”各一人，“考试委员”若干人，由“总统”提名，在“宪法”改革前由“监察院”同意任命，改革后由“立法院”同意任命。“考试委员”须超出党派以外，依据法律独立行使职权。

6. “监察院”

“监察院”为最高监察机关，行使同意、弹劾、纠举及审计权。“监察院”设“监察委员”29 人，其中一人为“院长”、一人为“副院长”，任期 6 年，由“总统”提名，经“立法院”同意任命。“监察院”的主要监督对象是“行政院”，按“行政院”及其各部会工作，分设若干委员会，有针对性地进行调查和监督。“监察委员”必须超出党派以外，依据法律独立行使职权。

“九二宪改”大幅调整了五权体制的权力配置，“监察院”的职权和任命方式发生重大变化。本来“监察院”地位十分重要，它行使对“总统”提名的“司法院”“院长”和“大法官”“考试院”“院长”和“考试委员”等的批准权；同时它带有准民意机构的性质，因为“监察委员”是由省（市）议会选举产生的。因此，“监察院”的地位与“立法院”可以说是平起平坐。“九二宪改”后，“监察院”行使的人事批准权基本被取消，转交“立法院”，“监察委员”的产生改为“总统”提名，“立法院”批准；“监察院”弹劾“总统”“副总统”的权力也被取消。

三、台湾的政党政治格局

1986 年之前，由于实行党禁，不允许新政党成立，合法政党只有国民党、中国青年党和中国民主社会党。但是，后两者实际上只是国民党的附庸，充当“政治花瓶”。解除党禁后，成立政党仅需要 30 人发起，在“内政部”民政司登记即可。所以，台湾一时政党泛滥，登记在册的有 230 多个政党，绝大多数都是名不见经传、自娱自乐的“泡沫政党”，没有多少影响力。有能力参加选举并获得一定数量选票的政党在 10 个左右，包括国民党、民主进步党、“台湾团结联盟”、亲民党、新党、“建国党”、绿党等，能够获得议席的就更少了。

台湾政党格局中的一个独特现象是，依据对大陆的不同态度，分成了两个阵营。一个叫作“泛蓝联盟”，另一个叫作“泛绿联盟”，俗称“蓝营”和“绿营”。“泛蓝联盟”主要包括国民党、亲民党和新党，因为领头羊国民党的党旗主色调是蓝色，所以被称为“泛蓝联盟”；“泛绿联盟”主要包括民主进步党、“台湾团结联盟”和“建国党”，因为领头羊民主进步党的党旗主色调是绿色，所以被称为“泛绿联盟”。两个阵营对于大陆和中国统一的立场迥异。泛蓝对大陆态度比较亲近，不同程度地支持中国统一；而泛绿则对大陆态度疏远，反对中国统一，甚至主张台湾“独立”，建立“台湾共和国”。

1. 国民党

国民党是“百年老店”，其历史可以追溯到 1894 年孙中山先生主持成立的兴中会，至今已有 120 多年的历史。国民党的指导思想是三民主义，并一直以此抗衡共产主义。在统

治台湾的大部分时间，国民党都坚决反对国家分裂，主张统一。蒋介石一直反对台湾“独立”，蒋经国延续了这一立场。在他们统治期间，都对台湾“独立”运动进行严厉的镇压。1988 年 1 月蒋经国去世后接任“总统”的李登辉最初也以主张统一的面貌出现，1991 年国民党推出了“国家统一纲领”。李登辉是台湾本土人，受日本影响很深，其内心对于国民党统治台湾暗藏不满，试图实现“台湾人统治台湾”。20 世纪 90 年代中期，李登辉的“台独”立场逐渐暴露。1995 年，他在访问美国期间发表所谓的“民之所欲，长在我心”的演说，提出所谓的“两国论”，由此引发了海峡两岸的敌对和紧张局势。1996 年，在台湾第一次“总统”直接选举期间，大陆向台湾外海发射导弹示警。但是，这一做法反而被李登辉利用来证明所谓的“大陆威胁”，把自己塑造为台湾的“保护者”，从而赢得了广泛的支持，顺利连任“总统”。

国民党尽管曾经是一个威权统治的党，但是在失去大陆政权之后，锐意革新、力行民主，实现了组织的重塑和党主席的直选。2007 年国民党提出组织改造方案，党工人数从 1 600 人降至 600 人，其中党中央 100 人、地方党部 500 人。另外，还停办党报《中央日报》，清理党产，搬迁中央总部。组织改造的目的是使国民党中央从“机关”转型为一个富有战斗力的“组织”。在选举中，国民党也基本上都保持了清白的行为方式，以完备的政纲和亲民的行动争取选举胜利。

国民党在 2000 年“总统”选举中意外失败，失去在台湾长达 55 年的统治地位，2004 年“总统”选举中再败于民进党之手，前后在野长达八年。2008 年，马英九代表国民党参加“总统”选举赢得胜利，夺回执政权，并于 2012 年获得连任。2016 年“总统”选举中，民进党候选人蔡英文获胜，成为新的台湾地区领导人。

2. 民进党

民主进步党（简称“民进党”）成立于 1986 年 9 月，是从“党外运动”中发展出来的，成立后力量迅速壮大。组党后的民进党发动了多次街头游行活动，争取当局解除戒严和民意代表直选等一系列的公共政策调整。初期的民进党虽视自己为台湾的本土政党，将国民党政府称为“外来政权”，但主要的政见还是争取民主自由，让人民有更多的参政、议政权。在此期间，民进党主要通过发动游行、街头抗争等与政府斗争，被称为“街头党”。在选举中，民进党也不断取得进展。1994 年民意支持度颇高的“立法院”“议员”陈水扁当选台北市市长，显示民进党已经成为能够与国民党抗衡的制约力量。在 1996 年的台湾“总统”选举中，民进党惨败于李登辉。但在地方上，民进党的势力依然强劲，1997 年，民进党夺得了全台 12 个县市，首次超过国民党，“绿色执政”下的人口占全台总人口的 72%。2000 年，民进党候选人陈水扁与吕秀莲参加正副“总统”选举，并意外胜选，实现台湾历史上的首次政党轮替。

但是，自民进党上台之后，台湾的民主不但没有继续前进，没有向成熟的方向发展，反而出现了恶化的趋势。在民进党统治期间，贪腐横行、大搞权钱交易，尤其是陈水扁家族连爆贪腐丑闻。2008 年“总统”选举，民进党选派的候选人谢长廷和苏贞昌搭档参选，败给国民党候选人马英九和萧万长，失去执政地位。

对于两岸关系而言，民进党坚持台湾是“独立”的“国家”，并且在党纲中明确支持成立“台湾共和国”。民进党由于其早年“台独”的意识形态和长期反对威权统治的历史，

对于大陆以及大陆执政的共产党怀有深刻的敌意。民进党在执政期间，往往不是以理性、负责任的态度对待两岸关系，而且借助“台独”挑起两岸对立，挑起对大陆的恐惧心态，以达到打击反对党、维护自身统治的目的。这种火中取栗的做法不仅无助于台湾政党政治的成熟，更有害于两岸关系的稳定与发展。

民进党党主席由全体党员直接选举产生，采取相对多数当选制。但另有规定，如果党员当选“总统”，则自动成为党主席。这条规定是为了避免党政分立、相互掣肘。民进党党内长期存在着“新潮流系”与“美丽岛系”两大派别，尽管2006年党内通过了“解散派系”的决议，但派系分野仍然暗中存在。

3. 亲民党

亲民党于2000年3月成立，创建人及党主席为宋楚瑜。宋楚瑜在脱离国民党参加2000年“总统”大选落败后，与国民党裂痕无可弥补，遂在其2000年台湾“总统”竞选期间成立的新台湾人服务团队基础上组建亲民党。当时党的主要干部和党员大都是从国民党分化出来的。

在政策主张上，亲民党主张维护“中华民国宪法”，建立权责相符的宪政体制，致力推动“多元价值”“开放社会”“优质民主”“民生政府”“和平国家”等五大愿景。亲民党在宋楚瑜的影响下对两岸关系相当积极，主张稳定两岸情势，以“三阶段整合论”推动两岸关系发展。2005年5月，宋楚瑜及亲民党人员访问大陆，对两岸关系的改善和发展做出了很大的贡献。

亲民党成立之初，借助于宋楚瑜的超高人气，迅速崛起，成为台湾政坛第三大力量。2001年“立法委员”选举中，一举获得46个议席。但是此后，由于国民党的复兴和选举制度的变革，势力逐渐低落。2004年“总统”选举中，宋楚瑜以“蓝营”大局为重，与国民党主席连战搭档参选正副“总统”，仅以些微票数落败。此后，亲民党内部出现分化，部分党员包括党内高层人员出走，有些回归了国民党。国亲两党合并呼声一度很高，但是始终未能迈出切实步伐。目前，亲民党与国民党同属“蓝营”，但仍独立运作，在选举中与国民党有合作也有竞争。

4. “台湾团结联盟”

“台湾团结联盟”（简称“台联党”）是2001年8月由李登辉、黄主文等人创办的。李登辉在2000年“总统”大选中暗中支持民进党候选人陈水扁，遭到大多数国民党人的唾弃，而且其代表的本土化路线与国民党总体路线不符。于是，李登辉支持国民党内本土派党员出走，创建了以本土化为主要诉求的“台湾团结联盟”。尽管李登辉本人并未正式加入“台联党”，但一直是其精神领袖。“台联党”成立后，取代了“急独”的“建国党”的地位，从此“建国党”的影响力逐渐变小。

“台联党”现任主席为黄昆辉。黄昆辉2007年就任第三届党主席后，带领“台联党”进行转型，在新党纲中提出一系列新的基本主张，包括：坚持主权在民，确立台湾是“主权国家”的定位，维护台海现状，建构以台湾为主体的“国家”发展战略；以民主、自由、人权普世价值的“新时代台湾人”团结台湾；在确保社会正义下，促进公平竞争；根除金权勾结，建立廉能政府。

5. 新党

新党成立于1993年8月，其前身是以赵少康、王建煊等为主的国民党内少壮派组

织——“新连线”。他们脱离国民党组建新党，一是因为在国民党内受到李登辉为首的当权派的压制；二是主张中国统一，反对李登辉的本土化路线。新党在成立后以“小市民代言人”自居，在20世纪90年代曾经产生很大影响，曾为国民党和民进党之后的第三大党。

李登辉下台，新党失去反对对象，出现回归国民党的趋势，加之亲民党出现，分流了新党的部分支持力量，新党逐渐泡沫化，但是新党在台北、金门等地仍有一定数量的支持者。

新党在两岸关系方面主张民族大义，反对台湾“独立”。现任党主席郁慕明曾多次访问大陆。郁慕明在2005年7月继连战、宋楚瑜之后访问大陆时，在与时任国家主席胡锦涛的会谈中表示支持“一个中国”政策。

四、台湾的选举制度与选举政治

国民党进入台湾后，地方性选举一直没有间断。国民党进行定期选举的目的在于：其一，宣示追求民主的决心，争取国际支持；其二，通过提名地方精英参选与当选，建立在台湾统治的合法性；其三，通过赢得选票进行基层组织动员，巩固国民党在台湾的统治基础。① 台湾的选举政治十分活跃，选举体制经过多次变更，也日益成熟。

台湾现在的选举包括最高层级公职人员——“总统”“立法委员”选举和地方公职人员——直辖市议会议员、县（市）议会议员、乡（镇、市）民代表会代表、直辖市市长、县（市）长、乡（镇、市）长、村长、里长选举等，共有九种，当选者的任期均为4年。因为各种选举较多，为了节省开支、方便选民，往往实行“二合一”或“三合一”选举（见表11-11）。

表11-11　　2000年以来台湾历次选举一览表

年度	中央级	省市级	县市级	乡镇市区级
2000年	第十任“总统”选举			
2001年	第五届“立法委员”选举		第十四届县市长选举，第六届新竹市长、嘉义市长选举	
2002年		第三届直辖市长选举，第九届台北市议员，第六届高雄市议员选举	第十五届县市议员选举	第十四届乡镇市长选举，第十七届乡镇市民代表选举
2004年	第十一任“总统”选举，第六届“立法委员”选举			
2005年	任务型“国大”代表选举		第十五届县市长选举，第七届新竹市长、嘉义市长选举，第十六届县市议员选举	第十五届乡镇市长选举

① 参见王业立：《选举、民主化与正当竞争》，见朱云汉等：《台湾民主转型的经验与启示》，159～160页，北京，社会科学文献出版社，2012。

续前表

年度	中央级	省市级	县市级	乡镇市区级
2006 年		第六届直辖市长选举，第十届台北市议员选举，第七届高雄市议员选举		第十八届乡镇市民代表选举
2008 年	第十二任“总统”选举，第七届“立法委员”选举			
2009 年			第十六届县市长选举，第八届新竹市长、嘉义市长选举，第十七届县市议员选举	第十六届乡镇市长选举
2010 年		第五届直辖市长选举，第十一届台北市议员，第一届直辖市议员选举		第十九届乡镇市民代表选举
2012 年	第十三任“总统”选举，第八届“立法委员”选举			
2014 年		第六届直辖市长选举、直辖市议员选举、直辖市山地原住民区民代表选举	第十七届县市长选举、县市议员选举	区长选举，乡镇市长选举，乡镇市民代表选举，村里长选举
2016 年	第十四任“总统”选举，第九届“立法委员”选举			

资料来源：http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E7%81%A3%E9%81%B8%E8%88%89#.E7.B8.BD.E7.B5.B1.E9.81.B8.E8.88.89，为节省篇幅，做了合并调整。

（一）“总统”选举制度

“总统”原先由“国民大会”选举产生，这是一种间接选举方式。1988 年 1 月，蒋经国在“中华民国”第七任“总统”任内病逝，“副总统”李登辉继任“总统”一职。第七任“总统”于 1990 年到期后，李登辉被“国民大会”选为第八任“总统”，这是“国民大会”最后一次选举“总统”。在实行“临时条款”时期，对于“总统”任期的限制被取消。解严之后进行的“修宪”，使得“总统”任期与选举方式都发生了重大变化。“四六宪法”规定，“总统”“副总统”由“国民大会”选举产生。1995 年，台湾当局通过“总统副总统选举罢免法”及施行细则，决定自 1996 年开始实行“总统”“副总统”直接选举。“总统”“副总统”候选人必须年满 40 岁，拥有台湾籍 15 年且此前在当地连续居住 4 个月以上。台湾地区“总统”选举采取一轮相对多数制，正副“总统”候选人各一人搭档参选，得票最多的一组候选人当选。但该组候选人的得票率必须超过 20%，否则有关选举结果作废，必须重新举行选举。在候选人众多的情况下，很难有哪一个获得绝对多数，只获得 30%多，甚至 20%多的选票的候选人也可能当选，以这样低的得票率当选的“总统”很难

具有民意合法性。2000年，陈水扁仅仅获得38%的选票即当选。在多党制的背景下，这种困境是难以避免的。

2004年，由于国亲合作，连战与宋楚瑜搭档参选，然而以不足3万票之差败于在任的陈水扁和吕秀莲，得票率各为49.9%和50.1%。台湾在此后力摒多党制，推行两党制，2008的选举中同样只有两组主要候选人——国民党推出的马英九/萧万长和民进党推出的谢长廷/苏贞昌，其中的当选者得票率能够过半。2012年正副“总统”选举中，“半路杀出个程咬金”，宋楚瑜坚持参选，出现了国民党、民进党和亲民党推出的三组候选人，但是由于“弃保效应”，马英九组合得票仍然超过半数，为51.60%，顺利连任（见表11-12）。

表11-12　　1996年直选以来“总统”“副总统”选举结果

选举年（投票率）	参选党派	“总统”候选人	“副总统”候选人	得票数	得票率
1996年（76.04%）	国民党	李登辉	连战	5 813 699	54.00%
	民主进步党	彭明敏	谢长廷	2 274 586	21.12%
	无党籍	林洋港	郝柏村	1 603 790	14.90%
	无党籍	陈履安	王清峰	1 074 044	9.98%
1996年（82.69%）	民主进步党	陈水扁	吕秀莲	4 977 697	39.30%
	无党籍	宋楚瑜	张昭雄	4 664 972	36.84%
	国民党	连战	萧万长	2 925 513	23.10%
	无党籍	许信良	朱惠良	79 429	0.63%
	新党	李敖	冯沪祥	16 782	0.13%
2004年（80.28%）	民主进步党	陈水扁	吕秀莲	6 461 177	50.10%
	国民党/亲民党	连战	宋楚瑜	6 435 614	49.90%
2008年（76.33%）	国民党	马英九	萧万长	7 659 014	58.45%
	民主进步党	谢长廷	苏贞昌	5 444 949	41.55%
2012年（74.38%）	国民党	马英九	吴敦义	6 891 139	51.60%
	民主进步党	蔡英文	苏嘉全	6 093 578	45.63%
	亲民党	宋楚瑜	林瑞雄	369 588	2.77%
2016年（66.27%）	民主进步党	蔡英文	陈建仁	6 894 744	56.12%
	国民党	朱立伦	王如玄	3 813 365	31.04%
	亲民党	宋楚瑜	徐欣莹	1 576 861	12.83%

资料来源：根据台湾“中央”选举委员会选举资料库（http://db.cec.gov.tw/）整理。

（二）“立法委员”选举制度

2008年之前，台湾的“立法委员”名额为225人，任期三年。其中区域和原住民“立委”名额为176人，选举采取多选区单记名投票制，其他为不分区政党名单方式选举。由于“立委”名额较多，而且选举制度并不特别有利于大党，所以进入“立法院”的政党数目较多。2005年，台湾最后一次“国民大会”通过“宪法”修正案，规定“立法委员”自2008年第七届起减至113人，任期改为4年，可连选连任。其中73名“立法委员”为分区“立委”，以单选区相对多数制选举产生，由直辖市、县市各直辖市、县市人口按比例分配，每县市至少1人，并按应选名额划分同额选举区。平地原住民及山地原住民以多

选区的方式各产生3名“立法委员”。另外34名“立法委员”由不分区选民及“侨居国外国民”以比例代表制选举产生，但只有获得选票超过5%的政党才有资格参加不分区议席分配。各政党当选名单中，妇女人数不得低于1/2。选举办法采取“单一选区两票制”，即区域选票与不分区选票分别投票，每位选民投两票，一票投给区域候选人，一票投给政党。

国民党自2000年“总统”选举失败后，一度陷入低谷，而民进党携“总统”当选之气势，又借助执政之优势，在2001年的“立法委员”选举中跃居第一大党，获得议席87个，国民党失去55席，仅获得68席；但是由于亲民党崛起，一举获得46席，所以出现了三党并立，无一过半的局面。2004年“立法委员”选举，国民党力量逐渐恢复，获得79席，民进党仍然保持了第一大党地位，获得89席，亲民党力量有所削弱，获得34席。实际上蓝绿两大阵营力量格局与2001年相比没有多少变化，只不过亲民党的十几个议席向国民党发生了位移。2008年“立法委员”选举开始实行新选举制度，新的选举制度本身就偏向大党，对小党不利。同时由于亲民党的衰落和国民党的强势，国民党和民进党两大党垄断了绝大多数席位。国民党获得81席，超过总议席2/3，民进党仅获得27席，剩余5席由其他政党和无党籍人士所得。2012年“立法委员”选举中，尽管国民党和民进党仍然垄断绝大多数议席，但是由于亲民党和“台湾团结联盟”的拼死一搏，国民党和民进党分别获得64席和40席，给其他党派剩下了9席。由此可见，在台湾岛内政局不出现重大变化的情况下，现行选举制度造成的相当明显的两党制格局将持续下去（见表11-13）。

表11-13　　2004年以来台湾“立法委员”选举结果

政党	年份	国民党	民主进步党	亲民党	台湾团结联盟	新党	无党团结联盟	时代力量	无党籍	议席总计
不分区得票率	2004	32.8%	35.7%	13.9%	7.8%	0.12%	3.6%	0	9.6%	
	2008	51.20%	36.90%	—	3.50%	4%	0.70%	0	3.70%	
	2012	44.50%	34.60%	5.50%	9%	1.50%	—	0	4%	
	2016	26.91%	44.05%	6.52%	2.50%	4.18%	0.63%	6.10%	5.50%	
不分区议席（含侨席）	2004	18	19	7	5	0	0	0	0	49
	2008	20	14	—	0	0	0	0	0	34
	2012	16	13	2	3	0	—	0	0	34
	2016	11	18	3	0	0	0	2	0	34
分区与原住民议席	2004	61	70	27	7	1	6	0	4	176
	2008	61	13	1*	0	0	3	0	1	79
	2012	48	27	1	0	0	2	0	1	79
	2016	24	50	0	0	0	1	3	1	79
议席总数	2004	79	89	34	12	1	6	0	4	225
	2008	81	27	1	0	0	3	0	1	113
	2012	64	40	3	3	0	2	0	1	113
	2016	35	68	3	0	0	1	5	1	113

* 亲民党推出的候选人在当选后被裁定为“当选无效”，所以亲民党最后没有获得议席。

资料来源：根据台湾“中央”选举委员会选举资料库（http://db.cec.gov.tw/）整理。

（三）县市长和县市议员选举

台湾的市分为两个层次：一是直辖市，二是省辖市。直辖市与省同级，省辖市与县同级。前者现在被称为“五都”，包括台北、新北、台中、高雄和台南。“五都”的地位较高，而且人口众多，“五都”的选民总数近1 100万，占全部选民的60%以上。因此，“五都”选举的重要性仅次于“中央”级的“总统”选举和“立法委员”选举。省辖市分属台湾省和福建省。台湾省包括12县、3市，即宜兰县、桃园县、新竹县、苗栗县、彰化县、南投县、云林县、嘉义县、屏东县、台东县、花莲县、澎湖县、基隆市、新竹市、嘉义市。福建省包括2县：金门县、连江县。当然，省级行政机构已经虚化，一般只有统计学上的意义。

直辖市市长选举和县市长选举的选举制度与“总统”选举制度相同，都是一轮相对多数制，所以有利于大党，国民党和民进党几乎垄断了所有的席位。而议员选举则一直采用多选区单记名投票制，与2008年以前“立法委员”选举制度相同，这为小党和无党籍人士留下了较大的政治空间。2010年第一届直辖市议员选举中，无党籍候选人得票率为20.7%，当选者占比为14.3%；2009年县市议员选举，无党籍候选人得票率为30.8%，当选者占比为28.7%（见表11-14）。有研究表明，在地方基层民意代表选举中，大量无党籍候选人当选，在乡镇选举中尤其如此，这与高层选举尤其是“中央”级选举的格局形成鲜明对比。①

表11-14　　台湾2010年直辖市和2009年县市选举结果

政党	2010年直辖市选举				2009年县市选举			
	市长选举		市议员选举		县市长选举		县市议员选举	
	得票率	席位	得票率	席位	得票率	席位	得票率	席位
国民党	49.9%	3	38.6%	130	47.9%	12	43.9%	289
民主进步党	44.5%	2	35.3%	130	45.3%	4	24.4%	128
亲民党			2%	4			0.13%	1
“台湾团结联盟”			1.7%	2			0.62%	3
新党			1.3%	3				
无党团结联盟								
劳动党							0.11%	1
无党籍	5.6%		20.7%	45	6.4%	1	30.8%	170
议席总计		5		314		17		592

资料来源：根据台湾“中央”选举委员会选举资料库（http://db.cec.gov.tw/）整理。

关键术语

一国两制　“香港基本法”　“澳门基本法”　特别行政区行政长官/特首　“立法会”　“五权宪法”　泛蓝联盟　泛绿联盟　国民党　民进党

① 参见王业立：《选举、民主化与正当竞争》，见朱云汉等：《台湾民主转型的经验与启示》，173～174页，北京，社会科学文献出版社，2012。

复习思考题

1. 如何评价香港回归以来“一国两制”“港人治港、高度自治”的实践？
2. 香港和澳门实行“行政主导制”的原因何在？实际效果如何？
3. 如何评价台湾政治转型的特点与效果？
4. 作为台湾政制基础的“五权宪法”的特点是什么？与西方“三权分立”有何异同？

区域化与当代中国的政府改革

当全球化浪潮不断推进人类社会所有要素的整合之时，以地缘关系为基础的区域化也在高歌猛进。这既表现于宏观方面国家间缔结的各种经济协定或组建的经贸联合体，也表现于微观方面国家内部各种区域合作组织的建立。就微观而言，在任何国家，区域化尤其是区域经济一体化都正如雨后春笋般涌现并持续深化。传统的“行政区经济”[①] 和“行政区行政”[②] 已完全无法适应当前经济社会发展的潮流并被逐步遗弃。显而易见的是，在未来一段时间，区域化发展战略将是推动地方乃至中国经济社会发展的重要引擎，同时，也对中国的政府改革提出了新的挑战。

重点问题

- 区域化和区域一体化的内涵
- 当前中国的区域发展
- 区域一体化绩效的评价标准
- 区域一体化发展推进的障碍
- 区域一体化纵深发展对政府改革的影响

第一节 理解区域化

提及区域化，人们自然会联想到全球化的概念。尽管难以厘清区域化和全球化的确切关系，但区域化的本质显然是全球化的产物，或许区域化仅是全球化之路的第一步，因为

① “行政区经济”的概念最早由华东师范大学刘君德教授等在20世纪80年代末90年代初在研究行政区划体制对城市区域经济发展的影响时发现并提出的，是指行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象，是我国区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变过程中出现的一种区域经济类型。

② “行政区行政”的概念是由中山大学陈瑞莲教授在进行区域公共管理研究中提出的，她从政府治理形态的嬗变分析了行政区行政到区域公共管理的演变，并基于公共管理的视角对“行政区行政”的特征从治理背景、价值取向、治理主体、权力运行和治理机制等方面进行了剖析。

经济依存的发展在初期都具有区域性特点。不管差异如何，两者都表现出资本、技术、劳务、信息、商品等要素的自由流动和有效配置。区域化既指宏观层次的国家间合作形成的区域化，也指一国内部不同行政区合作所形成的区域化。本章内容将主要探讨微观层面中国区域合作的发展及其对政府改革的影响。

一、区域化、区域经济一体化与区域一体化

（一）区域和一体化的概念

廓清概念的内涵是认识事物的关键。探讨任何区域方面的问题，首要的是弄清楚区域的内涵和外延。“区域”是一个意蕴丰富、使用领域极广的词汇，它可以作为实体的概念使用，也可以作为抽象的概念使用，不同学科如地理学、经济学、政治学、社会学、国际关系、公共管理等都有不同的解释。从最初意义上说，区域首先是一个地理学概念。人们对于区域的理解是从地理形态的角度加以认知和思考的。政治学则是从国家管理的角度将区域界定为一个行政单元。而当前世界各国学者讨论最为热烈的区域概念则是从经济学的角度来理解的。它强调的是特定空间内经济活动联系的紧密性、互依性、开放性，呈现出特定功能的，具有地域特征的经济社会综合体。

一体化一词的英文为“integration”，最初意指企业之间的联合，企业之间通过卡特尔、托拉斯以及其他兼并方式联合而成的产业组织。从一般意义上说，一体化是指多个原来相互独立的实体通过某种方式逐步结合成为一个单一实体的过程，这种结合将呈现出全新的性质。一体化概念又经常在描述国家间关系方面使用。在这里，一体化既涉及国家间经济，也涉及政治、法律和文化，或整个社会的融合，是政治、经济、法律、社会、文化全面互动的过程。由于它涉及实体间的相互融合，因而不同于一般意义上的国家间或者国内地方政府间的合作，而应该是一种全新的治理方式。

（二）区域经济一体化与区域一体化

战略的、经济的，或许还有文化的因素推动了区域化的发展，但毫无疑问，国际区域化最重要的推动力来自经济。[①] 对于一国内部而言，不论是联邦制国家还是单一制国家，都是如此。地方政府间之所以进行合作，主要是为了本行政区域经济的可持续发展。所以说，区域化在更多意义上就是区域经济一体化。[②] 区域经济一体化是20世纪下半叶以来国际经济生活中出现的一大潮流。经济一体化是指两个或两个以上的国家或地区，通过相互协商制定经济贸易政策和措施，并缔结经济条约或协定，在经济上结合成为一个不受区域限制的产品、要素、劳动力及资本自由流动的经济联合体的过程。其目的是通过合理的地区分工，实现资源优化配置，提高资源使用效率，促进区域共同繁荣。区域经济一体化同时也是建立在区域分工与协作基础上，通过促进生产要素的区域流动，推动区域经济整体协调发展的过程。

区域经济一体化是区域化的核心表现，但并不是区域一体化本身。区域一体化是区域

---

① 参见［英］安德鲁·海伍德：《政治学》，179页，北京，中国人民大学出版社，2006。

② 经济一体化的概念，是由第一届诺贝尔经济学奖获得者、荷兰经济学家丁伯根提出的，指的是将阻碍经济有效运行的人为因素加以消除，创造最适宜的经济结构。其原本含义应该是从合作较深层次意义上说的，它呈现出原有相互独立的单一实体不具有的新性质，一般的区域间合作并非所谓的一体化，但为了叙述方便，这里不再进行区分。

经济一体化发展的新阶段，它涉及的并不仅仅是政府间经济意义上的合作，而是一种全面合作形式，既有各种经济上的合作，也有致力于区域公共问题的解决。人们在研究、分析、思考区域一体化的过程中，往往存在一些对区域一体化的误读。有的认为区域一体化仅仅是区域经济一体化，于是缩小了它的内涵和外延，主要原因在于经济发展是主题和合作的动因。有的则认为区域一体化就是最终要打破行政区划，把现有的行政区划进行合并或者重新组合，以期通过整合行政边界的方式把区域问题内部化。区域一体化绝不是要通过改变现有的行政建制或者边界，而是通过合作来化解冲突、消弭矛盾，实现网络治理，形成“你中有我，我中有你”的格局。

二、区域一体化的判别标准

区域一体化显然是个应然课题，也是一个没有最终答案的课题，但并不是说无法对区域一体化的发展水平进行评价和测量。否则，区域一体化的推动就失去了意义。区域一体化发展是一项系统工程，涉及方方面面，内容繁杂。根据区域一体化的相关理论和具体实践，主要应该把握以下几个标准：

（一）区域市场的一体化程度

区域一体化首要的是区域经济一体化，而实现区域市场一体化则是区域经济一体化的关键。没有市场一体化，区域市场处于分割的状态，资源和生产要素无法实现优化配置，市场机制便无法有效地发挥作用。经济学家理查德·利普塞（Riehard Lipsey）根据生产要素流动程度的级别，从宏观国家间关系角度将区域经济一体化分为六种等级递增的状态：特惠关税区、自由贸易区（商品自由流动）、关税同盟（统一对外关税）、共同市场、经济同盟和完全经济一体化。完全经济一体化是高级别的阶段，也就是说各种生产要素能够实现无障碍流动。生产要素流动无疑是评价市场一体化的最重要标准，但除此之外，从区域一体化发展角度考虑市场一体化，还要从产业分工及其产业关联度、区域政策和规则的统一性、区域性行业协会的数量等方面进行评价。

（二）区域基本公共服务一体化程度

推进基本公共服务一体化和均等化，是社会发展和时代的要求，符合人类社会发展规律，对于推动区域一体化发展也是重大课题。要想实现各种要素的一体化，实现要素的自由流动和合理配置，首先要在对人的服务、对企业的服务以及支撑人和企业发展的服务方面实现相对的均等化和一体化，消除个人和企业发展的后顾之忧，打破限制个人和企业发展的枷锁。

区域基本公共服务一体化建设要按照不同发展阶段的目标要求，统一各项基本公共服务的最低标准，根据最低标准建立科学的评价指标体系，在确保最低标准达标率的基础上，全面实现区域基本公共服务一体化。这个基本公共服务应该包括公共教育、医疗卫生、社会保障、住房就业、公共交通、环境保护等在内全方位的服务事项。这些基本公共服务应该可以在区域内实现自由流转和异地待遇互认，从而充分发挥基本公共服务资源的效用。

（三）区域发展平衡程度

区域一体化本身就意味着各区域之间不能出现差距过大的情形，如果不能弥合各地方

的不平衡性，一体化就失去了意义，也就没有推动的必要。所以，区域一体化过程中必须解决区域共同发展的问题，进行利益分享、平衡，共享发展的成果。

当然，区域要想实现利益的平衡并非易事，各个区域由于区位条件、资源禀赋、工业基础、人才资源等一系列差异，发展呈现出非均衡性在短期内是必然现象，不可避免地出现利益失衡现象。一些地方会唱主角，地方利益会快速增加；而另一些地方唱配角，一些利益会失去，地方经济发展在一定的时间内受损。但这绝不能是长期性的，而应该是能够通过有效的利益平衡机制来弥补，否则，一体化发展会停滞，甚至逆转倒退。解决融合发展中的利益不平衡问题有两个方法：一是建立利益补偿机制，二是建立利益共享机制。利益补偿是区域发展中付出代价的一方应该得到补偿，这种补偿一般是由获益一方支付，或者通过区域共同基金弥补；利益共享是通过合作共赢的方式来实现文明成果的分享，各方都能从一体化中获益。

（四）行政管理体制统筹协调能力

区域一体化的发展和推动离不开健全的行政管理体制安排。当前中国的区域一体化发展模式已成为基本的格局，全方位、多层次的区域合作全面铺开，区域合作格局逐渐由垂直型向水平型转变。日益扩展的区域一体化的新特征，意味着旧的相对内向和封闭的行政管理体制必须向新的相对外向和开放的行政管理体制转变，各地方政府必须不断增进跨区域的协调沟通能力、竞争谈判能力和决策整合能力。

区域一体化显然不是一个简单的经济问题，不能单纯地考虑产业结构、产业布局、功能分区等问题，还要考虑阻碍一体化发展的关键要素是什么。作为政府主导型的发展模式，中国的区域一体化存在诸多难题，尤其是行政管理体制的转变问题。体制不转变，区域一体化的推进必然受条块分割的管理体制的制约。每当触及核心利益时，各个块块即政府主体会各有算计，各行其是。

区域一体化的推进必须打破僵化的行政区界限以及传统的政绩考核方式。要重新梳理现有体制，设计并重新定位新的行政体制，进一步加强“统筹”的功能。体制上要消除限制区域之间要素自由流动的制度根源，取消阻碍市场要素流动的区域壁垒，加大区域的开放程度，推动行政管理体制改革。区域应该形成多层次的组织体系和治理方式，决策有力，执行高效，沟通协调顺畅，社会各界参与积极。各地方政府之间展开多层面、立体化、全方位的合作，把跨域行政作为各地方政府主体的常态行为，不断提高跨区域的行政能力，真正避免“单兵作战”。

第二节　区域化对中国政府改革的挑战

由于新中国成立之后我国采取的是高度集权的计划经济模式，地方政府并没有取得实体性的地位，也无须通过和其他区域加强合作来获得发展。因此，中国真正的区域化发展肇始于改革开放之后。东部沿海地区凭借得天独厚的区位优势、历史基础和国家政策率先开启区域一体化进程，经过几十年的发展，这些地区已经发生了深刻的变化。其中比较有代表性的、比较成熟的区域有：规模较大者（省际）如长江三角洲、珠江三角洲、环渤海湾地区，规模较小者（省内）如长株潭一体化、厦漳泉一体化等。下面仅以长三角和长株

潭为例进行分析。

一、长三角和长株潭区域一体化进程

（一）长三角城市群

根据国务院2016年5月批准的《长江三角洲城市群发展规划》，长三角城市群包括上海市、江苏省、浙江省和安徽省，国土面积21.17万平方公里，2014年地区生产总值12.67万亿元，总人口1.5亿人，分别约占全国的2.2%、18.5%、11.0%。

长三角一体化发展可追溯至1982年，当时以上海为中心建立长三角城市群的设想就被提出，时至今日，已经过去30多个春秋。纵观这几十年的发展，长三角的发展历程可以分为以下几个阶段：

一是实践探索阶段，主要是1982—1987年。起初的长三角经济圈指上海、南京、苏州、杭州、宁波等5个城市。1983年3月，上海经济区规划办公室成立，当时上海经济区扩展到10个城市。后来几年，逐步扩展至15个城市，构成了传统意义上的长三角都市圈。这一阶段在一定程度上推动了上海、江苏和浙江的经济合作，为以后区域合作积累了经验。但由于是在计划经济体制背景下进行，地区割据难以打破，这一旨在消除地区分割的决策并没有充分发挥作用。

二是停滞阶段，主要是1988—1991年。1988年6月，国家计划经济委员会撤销上海经济区规划办公室，刚兴起不久的长三角一体化进程随即中断。

三是重启阶段，主要是1992—2002年。1992年，党的十四大提出把上海建成国际经济、金融、贸易中心，实现长三角和整个长江流域地区的新飞跃。1997年，长江三角洲城市经济协调会成立，明确提出长三角经济圈概念。这一阶段是在特定时期，适应国家战略要求，长三角一体化重新启动并稳步发展的阶段，具有市场和政府双向推动的特征，同时由于行政区划分割、产业结构不合理和创新能力不足等，也提出了进一步进行区域整合的要求。

四是快速发展阶段，即2003年至今。2003年8月，浙江台州加入长江三角洲城市经济协调会，入会城市由15个扩展为16个。2004年初，“两省一市规划工作联席会议”在上海召开了第一次会议。2010年6月，国务院批复《长江三角洲地区区域规划》。2014年，国务院将安徽作为长三角城市群的一部分，参与长三角一体化发展。2016年5月，国务院批准《长江三角洲城市群发展规划》，入会城市扩展为26个，长三角一体化进程不断加快。

经过几十年的探索和发展，长三角城市群协调发展机制也日渐成熟和完善，决策层、协调层和执行层“三级运作、统分结合、务实高效”的区域合作机制初步建立。决策层即“长三角地区主要领导座谈会”，每年召开一次，主要是决定长三角区域合作方向、原则、目标与重点等重大问题。协调层即由常务副省市长参加的“长三角地区合作与发展联席会议”，每年召开一到两次，主要任务是落实主要领导座谈会的部署，协调推进区域重大合作事项。执行层包括设在省（市）发改委的“联席会议办公室”“重点合作专题组”以及“长三角地区城市经济合作组”。

（二）长株潭一体化

长株潭城市群是以长沙、株洲、湘潭三市为核心，辐射周边岳阳、常德、益阳、衡

阳、娄底五市的区域，总面积 9.68 万平方公里，2015 年总人口 4 135 万，分别占全省的 45.8%和 61%。其中，作为城市群核心的长株潭三市，沿湘江呈品字形分布，两两之间半小时车程，总面积 2.8 万平方公里，人口 1 300 多万，2015 年长株潭三市实现 GDP（12 548.3 亿元）占全省 43.2%。

长株潭一体化发展早在 20 世纪 80 年代初就被提出，并进行了初步试验和理论探索。此后，长株潭城市群发展日渐深化，取得了较为丰硕的成果。总体来看，可以分为以下几个发展阶段：

一是设想提出阶段。1982 年 12 月湖南省政协四届六次会议上就有学者提出，把长沙、株洲、湘潭在经济上联结起来，逐步形成湖南的经济中心。此论一出，反响十分热烈。1984 年 7 月，一些学者收集了三市经济、社会的大量数据，向湖南省委、省政府呈递了《关于建立长株潭经济区的方案》。当时的湖南省领导层在三个月后做出决定："把建立和搞好长株潭经济区作为振兴湖南经济的战略重点。"

二是曲折阶段。1984 年底，湖南省政府设立长株潭经济区规划办公室以及长株潭经济技术开发协调会议制度。1985 年 1 月，召开第一次三市市长联席会议。从 1985 年 1 月至 1986 年 6 月，长株潭实现了国内首次银行结算票据异地直接交换和建立同业资金拆借市场，突破了纵向封闭的资金管理体制。规划办公室制定了实现三市电话同城化和与全国 30 多个城市的电话直拨工程建设计划，并筹集了第一期工程建设资金。此外，从三市城市一体化总体合理布局的高度研究了三个城市规划的修改意见，进行了综合论证，并对在三市接合部建立统一的经济技术开发区的选址工作进行了初步比较论证。然而，伴随着一体化工程的推进，质疑和反对的声音也越来越多。1985 年湖南省第五次党代会和 1986 年湖南省人代会上均有代表反对建设长株潭经济区，认为长株潭是湖南经济最发达的区域，还列为战略发展重点，不公平。

三是重启阶段。1995 年 10 月，在湖南省第七次党代会上，搁置多年的长株潭方案重被提及。这次是长沙、湘潭、株洲三市的市委书记一起发言，认为湖南经济要发展，关键是要充分发挥长株潭这个城市群体的带动和辐射作用。一年后，"长株潭经济一体化"的概念开始成熟，同时，相关部门也用两年时间编制完成推进"交通同管、电力同网、金融同城、信息同享、环保同治"的五项网络规划。1999 年 2 月，在长株潭经济一体化专题会议召开后，这五个规划开始付诸实施。

四是制度化阶段。2000 年，《长株潭经济一体化"十五"规划》编制完成，世界银行把长株潭作为在华首批试点，开展长株潭城市发展战略研究。2002 年，编制实施《长株潭产业一体化规划》，编制《长株潭城市群区域规划》。2003 年，湖南省政府颁布《湘江长沙株洲湘潭段生态经济带建设保护办法》。2005 年，长株潭城市群被写入国家"十一五"规划。湖南省政府颁布实施《长株潭城市群区域规划》，这是我国内地第一个城市群区域规划，随后又编制实施《长株潭经济一体化"十一五"规划》，拓展了经济一体化，提出推进"区域布局一体化、基础设施一体化、产业发展一体化、城乡建设一体化、市场体系一体化、社会发展一体化"等"六个一体化"，提出交通同网、能源同体、信息同享、生态同建、环境同治，简称"新五同"。2006 年。三市党政领导联席会议召开，制定了《联席会议议事规则》，签署了《区域合作框架协议》以及工业、科技、环保三个合作协

议。2007 年 9 月，省人大颁布实施《长株潭城市群区域规划条例》。

五是“两型化”与一体化共同推进阶段。2009 年 7 月 31 日，湖南省第十一届人大常委会第三次会议表决通过了《关于保障和促进长株潭城市群资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区工作的决定》。12 月 22 日，国务院批准《长株潭城市群资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验总体方案》。2010 年 4 月 7 日，中共湖南省委下发《关于成立中共湖南省长株潭两型社会建设综合配套改革试验区工作委员会的通知》。2011 年 8 月 8 日，《长株潭城市群生态绿心地区总体规划（2010—2030 年）》获得省政府批准。2012 年 2 月 10 日，经省人民政府同意，《长株潭城市群环境同治规划（2010—2020 年）》下发实施。3 月 14 日，省政府发布《湖南省“十二五”环长株潭城市群发展规划》。8 月 16 日，省政府颁布《长株潭城市群区域规划条例》和实施细则。2012 年 11 月 30 日，《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》经湖南省第十一届人大常委会第三十二次会议通过，自 2013 年 3 月 1 日起施行。

长株潭一体化正式启动时间并不长，但发展极为迅速，从地方立法、组织机构设置及运作、合作内容的范围、合作项目的推进等各个方面都体现出较高的一体化水平。

二、国内区域一体化的演进轨迹

改革开放前，高度集中的计划体制使得地方政府间几乎不存在自发性交流与合作，地方政府一般听从上级指令行事。改革开放之后，高度集权的体制松动，中央开始不断地向地方分权，地方政府获得了一定的自主权并拥有了较大的积极性，尤其是分税制改革的推进，使地方利益的主体地位愈发突出。而以经济建设为中心的政策导向和以政绩为重要考核标准的人事任命制度，激励着地方政府不断扩张经济发展空间，这使得地方政府之间存在着一种微妙的张力——既竞争又合作。

地方政府竞争源于布雷顿的“竞争性政府”概念。主要指在联邦制国家中，为了赢得选民支持，各级地方政府在非市场产品和服务的供给上，在提供就业岗位上展开激烈的竞赛。但是，地方政府要实现上述目标来发展城市，越来越多地依赖私有部门（尤其是私有企业），于是不得不采取各种优惠的税收政策来迎合“用脚投票”的私有部门。各级政府为了提高自身的吸引力，围绕着居民和资源展开竞争。相对于联邦制国家，作为单一制国家的中国的中央政府对于地方政府拥有毋庸置疑的领导权和管理权，但这并不意味着地方政府没有自主权，实际上，随着改革的推进，中央政府赋予地方越来越多的自治权和自主权，地方政府的角色也由原先的一维向多维转变。地方政府已经承担了上级政府在地方的代理者、地方利益的代表者、辖区的管理者和公共物品的提供者等多个角色。多角色的扮演使得地方政府行为日趋复杂化和多样化。不管角色多复杂，地方利益的诉求和个人政绩的需求使得地方政府面临较大的竞争压力。没有经济发展和财政收入，地方政府就无法提供地方性公共物品，解决地方性公共问题，更谈不上个人职位升迁。所以地方政府间产生竞争甚至是恶性竞争，都有着内在制度性诱因。

地方政府间竞争是常态，但并非唯一的常态，地方政府之间还存在合作的需求和空间。地方政府通过合作推动一体化进程，最直接的原因在于跨区域公共事务的治理，比如流域治理问题、跨区域基础设施问题、跨区域突发事件应对问题、环境保护问题等，这是

一种典型的倒逼式被动性合作，但这种合作的意义在于可以开启双方或多方的互动，强化彼此之间的关系。市场一体化的诉求也是地方政府展开合作的动力，资源和各种要素的有效配置离不开政府间取消各种各样的行政壁垒，从而实现其无障碍流动，这对于各方都是双赢的局面。

地方政府间在展开合作的过程中遵循着怎样的逻辑呢？纵观国内各地方的区域一体化进程，基本上有着相似的演化轨迹，具体可分以下几个阶段：

第一阶段以具体项目触发政府间关系。任何个体和组织间关系的发生都需要通过一定的载体和形式展开，地方政府间关系概莫能外。发展过程中，地方间尤其是毗邻区域间会逐渐积累各种各样的问题，这些问题会形成强大的问题流，在民众、专家学者、企业以及政府间得到讨论并形成焦点。区域之间的合作是能够预期的双赢或多赢的局面，但由于区域之间没有交集，因而对未来的不可预知性存在疑虑。更为重要的是，政府是典型的科层体制，其运作和行为有着严格的规则基础，在缺乏明确的法律依据和授权的情况下，地方政府往往会采取较为保守的做法。而通过项目运作进行试探性的交往成为一种选择。因此，地方政府之间的合作离不开启动的窗口，一般情况下，项目合作是激发和推动彼此关系的重要途径，这也为进一步合作奠定了基础。所以，项目合作是触发政府间关系的关键。

第二阶段以地方领导高层会晤开启合作进程。经过试探性交往和一定时间的酝酿，政府间可以进入比较高层次的运作阶段。这个阶段，地方政府间会采取各种形式（比如参观、访问、磋商等）了解、沟通、协商彼此间关切的事项，从而使得彼此之间合作的意向、范围、主题等进一步明朗化，促使地方政府间进一步达成合作共识。其中，地方首长高层磋商和会议制度就是标志性事件。科层制组织交往，如果没有高层领导的允诺、参与和交往，就难以展开真正有意义的合作。所以，地方政府主要领导参与的联席会议制度就具有决策权，能够决定和推动彼此间的合作。

第三阶段以组织实体固化彼此间关系。任何工作的开展只靠领导人推动是不行的。有学者统计发现，许多地方政府间签署的各种合作协议过了二十多年依然没有发生多大变化，更多的协议在签署之后被束之高阁。所以，把合作协议文本变成具体项目开展下去，并非易事。我国台湾学者认为，区域政策的执行，取决于四个方面的因素：一是沟通，二是资源，三是政策执行者的态度，四是官僚机构。[①] 任何合作都需要人和机构来予以执行。因此，地方政府合作都需要建立执行层面的组织推动相关工作事项。目前来看，大部分区域合作都有两个实体：一是领导联席会议，作为决策层；二是秘书处或者合作小组，作为执行层。当然，组织的成立归根到底要发挥其作用，而不是徒有形式。应该明确界定其职责和功能，保证其正常运作。唯有切实的运作才能真正密切彼此间关系，培育合作的资本和文化。

第四阶段以制度规范保证合作的持续性。对于个体和组织而言，要想保持某种行为的连续性，就必须通过持续性的刺激予以保障，这种保障需要通过正式的规则来确认。政府间合作有可预期的收益，要想保证这种收益的稳定性和连续性，就需要各方制定正式的规

① 参见朱志宏：《公共政策》，274页，台北，三民书局，1995。

则。从目前国内各地方区域一体化的发展来看，区域一体化程度比较高的，合作效果比较好的，基本上都是制度比较健全的，比如长三角、长株潭等。地方政府联合制定规则，可以通过人大（没有立法权的地区可以通过共同的上级人大）上升到地方性法规，也可以是政府间制定地方性行政规章（没有行政立法权的政府可以通过共同的上级政府）。当然，也要包括一些具有法律性质的行政协议、规划纲要等规范性文件，从而构建完善的合作法律体系。

三、当前区域一体化过程中面临的问题和挑战

应该说，中国的区域化从数量上来讲已经呈现出爆发式增长态势，几乎所有的地方政府在不同的行政层级都或深或浅地涉入其中。政府间合作的种类繁多，形式多样；合作领域不断深化，内容不断扩大；合作的制度化水平不断提高。但是，存在的问题和面临的挑战也不可忽视。

第一，地区本位主义依然严重。没有市场一体化，就没有区域经济一体化，就不能实现资源的优化配置。但从当前各区域政府间合作来看，地方保护主义依然严重。比如，利用行政手段和一些特殊的优惠政策保护本地企业和产品，抑制外来产品，并对外来产品实行严格的检查制度和报验制度；利用户籍管理、学历职称、住房安置等手段影响人才资源的自由流动；通过土地税收等政策来进行倾销式的招商引资竞争，完全不顾区域功能定位和产业分工，导致产业结构雷同，无法发挥集聚优势；在基础设施方面缺乏统一规划，每个政府只考虑自身的发展，无视区域总体情况。

第二，现有区域协调机制运作乏力。诺斯认为，组织是制度变迁的关键。当然，这里主要意指组织建立之后的运作能力。从当前地方政府间合作的沟通渠道和协调机制来看，效果并不理想。当前地方政府合作组织主要采用跨区域联席会、沟通会或者区域领导人高层会议的形式，更多带有象征性的宣示意义。这种较为松散的非功能性组织机构，由于缺乏跨区域的行政权威，很难实现区域内跨越行政区界限或功能区界限的更大范围的公共服务合作，协调结果的实施效果也难以保证。而且，政府间的共识达成大多是靠地方领导人的承诺来保障，一旦地方领导职务变动，合作机制便可能失效。作为发展较早的长三角，各方在很大程度上还是按照自身发展的内在逻辑和实际需要，而不是从整个区域发展形态的内在要求出发考虑。长三角各地区之间的产业结构相似系数极高，重复建设和资源浪费的现象非常严重，由此可以看出协调机制运作无力。

第三，缺乏有效的绩效管理和评估。区域一体化发展要创造更好的环境和生活，就必须让民众体会到一体化发展的成效，感受到政府间合作的效果。要想反映出跨域治理的绩效，唯有通过政策评估来具体把握，这意味着必须为区域合作治理事项设计出具体的评估指标，并通过相关机构来进行评价。但目前国内各区域一体化发展并没有建立相关的管理、评价体系。与之相关的是，对于跨域治理的网络，在多方进场协商的机制下，无法建立有效的监督和问责机制。

第四，区域空间规划体系紊乱，各地区尤其是城市功能不明。空间规划对于一个区域的发展、自然环境的保护、民众福利等具有深远影响。从各区域来看，区域空间规划不容乐观。以京津冀一体化为例：机场、港口等基础设施重复建设严重。京津冀 21.61

万平方公里，现有11个机场，邯郸机场和邢台机场只有60公里的距离，如此密集建设，机场成本高昂自不必说，更重要的是使空间无法得到合理利用。还有，城市功能定位不清，不能进行合理分工，难以发挥集聚效应。比如，北京提出要建“具有国际影响力的金融中心”，天津要建设“区域金融中心、离岸金融中心”，河北石家庄要建设“区域性金融中心”。天津在建设国际航运中心，河北也在打造国际物流中心，河北的秦皇岛、京唐、黄骅港，都与天津港展开了竞争。这种同质化的竞争对于各区域的发展非常不利。

第三节　地方政府跨区域合作治理的机制创新

区域一体化发展显然是个没有最终结果的进程，但毋庸置疑的是，如果区域能够塑造出新的区域共同价值，形成彼此信任的关系网络，培育出良好的合作文化，就能在一定程度上达成了目的。新制度经济学认为：“对于一个有着长期集权且市场不发达的国家来讲，供给主导型的制度变迁将起主要作用。”① 在我们这样一个政府主导型的发展中国家，只有进行体制、机制和制度创新，才能打破传统体制的制度均衡，从而推动区域经济朝一体化的方向发展。

一、健全区域一体化发展和治理的法律框架

市场经济是法治经济，基于市场经济的区域政府合作机制离不开法律制度的规制。国内有学者指出，中国之所以尚未有真正意义上的区域协调政策，根本原因在于我国在区域治理问题上仍是“人治”色彩浓厚而“法治不足”。② 纵观各区域一体化发展法制化情况，我国区域协调发展战略依然停留在政策协调层面，这种状况亟须改变。博登海默认为，“一个法律制度，如果跟不上时代的需求和要求，而是死死抱住上个时代只具有短暂意义的观念不放，那么显然是不可取的”③。因此，借鉴外国的经验，结合当前国内的发展困境，构建法制化的区域治理制度势在必行。具体应该从以下几个方面考虑：

第一，修改宪法和地方组织法，明示区域的协调发展。在现有地方组织法基础上加设专章规定地方政府间的关系，规定地方政府间的合作与竞争中应遵循的原则、进行协调合作的组织机构、议事与决策机制和具体操作办法、纠纷解决机制等。必要时提高立法层次，修改宪法，将地方政府间关系纳入其中，为地方政府间关系提供宪法依据。

第二，制定地方关系法。世界上许多国家都制定了地方关系法，以适应大规模的地方政府间关系变化的要求。地方关系法应当包含以下内容：地方政府间竞争与合作的基本原则以及合作形式、合作组织架构、合作范围、各方的权利义务、合作责任等。合作各方的权利义务要在地方关系法中有明确的规定，以真正实现合作的自愿、平等和互

① 卢现祥：《西方新制度经济学》，122页，北京，中国发展出版社，1996。

② 参见陈瑞莲：《欧盟国家的区域协调发展：经验与启示》，载《政治学研究》，2006（3）。

③ [美] 博登海默：《法理学——法律哲学与法律方法》，340页，北京，中国政法大学出版社，1998。

惠。还要规定解决地方政府间纠纷的具体程序问题，在保证程序合法的基础上进行平等的谈判及协商，保证解决问题的效率。要将中央政府的引导、监督、裁决的职责规定进去，同时将地方政府间竞争与合作的权责分配进行限定，为其分工合作提供法律保障。

第三，跨区域联合立法。跨区域联合立法对于完善市场一体化、解决区域公共问题、提供区域公共物品具有重大意义。发达国家都有大量的区域立法事项。我国第一个联合立法的区域是东北三省。2006 年 7 月，辽宁、吉林、黑龙江三省签署《东北三省政府立法协作框架协议》，开创了中国区域性立法协作框架的先河，是我国尝试建立的首个区域立法协作框架，有利于预防并解决各行政区域间的立法冲突，为东北老工业基地振兴营造良好的法治软环境。东北三省政府立法协作主要采取了三种方式：紧密型协作、半紧密型协作和分散型协作。对于政府关注、群众关心的难点、热点、重点立法项目，采取紧密型协作方式，三省成立联合工作组；对于共性的立法项目，采取半紧密型协作方式，由一省牵头组织起草，其他两省予以配合；对于三省共有的其他项目，由各省根据实际，条件成熟亟须制定的，独立进行立法，立法结果三省共享。跨区域联合立法将是未来我国区域一体化发展的关键。

第四，立法信息沟通协调与交叉备案制度。破除地方保护主义的关键就是加强各区域间立法信息的沟通协调，形成对立法内容的共同认识。当前需要做的工作是清理已有的立法事项，掌握本区域的立法情况，并与其他区域的立法进行交流，及时发现问题并按照法定程序予以修订或废止。为防止各行政区域的法规、规章和规范性文件出现同级之间的冲突，可以引入同级交叉备案制度，即任何地方法规、规章和规范性文件向其他区域的人大常委会进行备案，当其他的人大常委会发现该立法有可能损害本省利益时，就可以提交立法协调机构进行审查，启动立法协调机制。

二、建立健全多层次的组织机构体系

区域一体化发展和治理离不开组织机构，机构实体是推进区域治理的重要载体。从欧盟一体化进程和美国区域治理的经验来看，建立健全多层次的组织体系极为重要。需要注意的是，不同区域的一体化，其特点、内容、发展阶段、合作形式都不一样，因此，没有千篇一律的组织模式可以套用，必须区分具体情况区别对待。纵观各区域一体化的情况，有以下几种类型的组织机构：

第一，跨域性协调机构。协调机构的主要职能在于政府间就某些跨区域共同事项进行协调。协调功能是非强制性行为，政府间能否达成具体合作，主要看协商的结果以及随后的执行。我国目前的区域一体化基本上都设置了这种协调性的议事组织机构。

以长三角为例，长三角最高层面的组织为区域联席会议制度，这是具有决策层面的协调机构，其职责主要是负责统筹整个长三角区域经济活动的重大事宜及布局建设，制定一体化的长期发展规划与战略目标。联席会议制度主席实行轮值制，由两省一市最高领导轮流担任。中间层则为负责运作联席会议制订的发展规划与战略的专业委员会，如交通、金融、交通、教育、环保等。其主要职责是把最高层决策机构的战略规划落实到各系统之间。专业性、协调性、针对性是中间层专业委员会的主要工作特征。第三层则为更为细化

的工作组，即把各专业委员会的工作具体分到各个部门。第二、三层面的常设机构工作人员分别来自两省一市的合作交流办以及各专业政府部门。

第二，区域治理局。这种机构因地方政府间存在难以分割的跨区域共同事务而成立，它是一种新型政府间管理部门，能够在跨区域共同事务方面拥有实质性权力，起着实质性作用。比如，美国1921年纽约州和新泽西州共建经由美国国会批准的纽约新泽西港务管理局①。这是一个独立的第三方交通管理机构，旨在为这一区域的人口和货物的流动提供最有效率的高质量运输系统。港务管理局是财务上自给自足的公共机构，它没有任何州或地方当局税收的支持，也没有征税的权力。港务管理局主要依靠其设施的用户所带来的收入，如桥梁和隧道的通行费、对机场和海港用户的收费、轻轨系统的车票费、办公楼、消费服务及零售商店的租金等。

第三，多中心协作组织。传统的等级制政府模式根本不能满足复杂而快速改革的时代需求，靠命令与控制、刻板的工作限制以及内向的组织文化和经营模式联系起来的官僚制度，尤其不适应处理那些常常要超越组织界限的复杂问题。② 因此，针对跨区域问题，应通过多主体参与的网络治理。公共事务是包括社会、经济、政治、生态环境、文化教育等多方面内容的系统，许多事务不仅复杂且具有跨界性，通过政府、企业、非政府组织、公民个体等众多行动主体共同行动，有利于更好地抓住问题的实质，更真诚地对话，更充分地协商，达成共同治理目标。

多中心协作组织应该是一个非政府组织，具体组织机构应该是一个由各方主体参与的委员会。资金来源是区域政府的常规性预算拨款、政府委托项目经费以及社会各界的捐赠。委员会主要就区域的重大公共议题进行讨论、协商并形成决策方案，以供政府进行决策时的参考。由于是非官方组织，所以它在履行职责时具有中立性，可以摆脱繁杂的行政程序和地方利益的束缚，更容易在某些领域达成一致意见，从而有利于推动政府间合作的深化。

三、构建精细化的区域合作基金

区域一体化发展需要法律基础，需要组织保障，更需要财力来推动。没有财政资源的支持，区域一体化发展就容易成为一种“口号式”的倡导。

经济方式可以说是推动区域化发展的重要选择。以欧盟一体化为例，欧盟在干预区域发展过程中，采取了多种形式的扶持基金，比如，结构基金、聚合基金、欧盟团结基金、预备接纳基金。每一种基金的使用都以推动区域发展为指向，比如，结构基金主要用于帮助落后区域发展问题和结构性问题，聚合基金主要用于推动区域一体化步伐的项目，欧盟团结基金主要用于应对区域自然灾害，预备接纳基金主要用于准备加入欧盟而又尚未被接

① 港务管理局由管理委员会管理。委员会由12名委员组成，两个州的州长经州参议院批准各任命6名委员。12名委员作为公共官员，不受薪，任期为6年，其任期相互交叉。州长保留对该州任命的委员的行动进行否决的权利。港务管理局只能从事两个州授权从事的业务和项目。委员会会议是公开的。管理委员会任命一名执行总裁负责执行该机构的政策以及日常管理。港务管理局有点类似于我国政企合一的体制形式。

② 参见［美］史蒂芬·戈德史密斯、威廉·埃格斯：《网络化治理：公共部门的新形态》，6页，北京，北京大学出版社，2008。

受的国家，每一种基金都有明确的目标。基金的筹集、使用规则、审批流程、决策过程都有明确标准和依据，有利于合理高效地使用资金。

我国长三角于2010年经过国务院批准也设立了区域发展促进基金，并制定了《长三角合作与发展共同促进基金管理办法（试行）》。根据规划要求，该基金主要用于跨省市基础设施建设、生态建设、环境治理以及产业升级等。据了解，长三角合作与发展共同促进基金由上海、江苏、浙江和安徽三省一市政府共同设立，为政策性公益基金。首期规模4 000万元，三省一市各出资1 000万元，由长三角合作与发展联席会议办公室负责管理，在上海设立统一账户。该基金主要用于两省（市）以上合作共建项目，解决跨区域发展过程中任何一方难以单独解决的重大问题。该基金的运作可以说是探索建立更好促进长三角一体化的新型管理体制和运行机制，必将进一步推动区域一体化发展。

四、建立绩效评价制度和问责制度

没有明确的绩效评价和管理制度，就无法知晓区域合作治理的成效，所以，跨域治理政策必须纳入政府绩效评估体系中来。另外，问责制度的缺失显然增加了实现区域治理绩效的难度。在多方进场协商的机制下，跨域治理的治理网络易产生责任不清的窘境。[①] 而且，在政治锦标赛激励下，每个地方官员都将自己行为的溢出效应内在化，把对竞争对手有利的溢出效应当作对自己不利的事情，把对竞争对手不利的事情看作对自己有利的事情。[②] 这显然会抑制政府间的实质性合作。所以，必须加强对区域治理绩效的评价与对官员的问责。

区域治理的绩效评价要从以下几个方面来设计：一是必须明确地方治理与公共治理指标体系的构建，然后对未从事区域治理的数据与从事区域治理之后的数据进行比较，以确定政府间合作是否实现了预期的设想和目标；二是寻求民意的支持，治理绩效最终要反馈到民众的感受中来，所以，民众意见、民众的感受以及民众在区域政策执行中的态度、互动行为，是跨域治理是否成功的重要体现；三是对跨区域具体的合作项目进行评估，具体合作项目是相对较容易评价的事项，它所涉及的利益群体相对较窄，容易界定，信息反馈相对简单。

问责制度的存在与否对于推动跨区域合作极为关键，跨域治理面临繁杂的程序，面对多元的利益纠葛，成效显现需要漫长的过程，对于任期制的官员来说容易被本行政区域其他议题所掩盖。如果没有问责，则很难想象地方官员把区域合作作为重要议题来对待。对地方官员问责应该设计一种系统的问责体系，而不能局限于某一个方面。我国台湾地区在跨域治理方面的问责包括三个方面：政治课责、法律课责、财政课责。台湾于1999年制定了“地方制度法”，法律对跨域治理的民主课责有明确规定。政治课责方面，行使公权力的地方行政机关，在跨域治理方面有政治责任，地方立法机关对行政机关行为适当与否有追究权能。法律课责方面，依据法令对跨域治理的公务人员进行课责，行政人员在办理跨区域公共事务的时候，必须依法行事，如果违反法律，依照参与者的参与程度和责任进

① 参见赵永茂、朱光磊：《府际关系：新兴研究议题与治理策略》，254页，北京，社会科学文献出版社，2012。

② 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，251页，上海，格致出版社，2008。

行惩戒。财政课责是上级政府对地方政府在跨域事务治理方面的情况进行财政补助与否的设计。地方政府如果不能够有效地消除不利于合作的因素，将难以受到资金上的协助。台湾地区的三种问责对于中国大陆有借鉴意义，问责体系的设计不能单纯地从某一个方面来考虑，问责应该系统性地在问责内容、问责标准、问责程序、问责机构、问责具体制度等各个方面进行设计。

五、建立区域利益协调与补偿机制

利益驱使是跨域治理的根本诱因，但由于跨域合作是一项综合性的行为，合作项目复杂多样，很难找到没有异议的合作利益评价标准。多元主体的利益诉求无法实现绝对的统一，搭便车和机会主义行为就难以避免。如果没有利益协调，跨域合作将充满不确定性，影响到跨域治理的实现。

作为一种平衡各方利益诉求、协调各方利益关系的正式制度安排，区域利益协调与补偿机制具有强大的激励约束功能，通过它能够平衡各方利益关系、帮助各方形成理性预期、减缓区域经济合作过程中的不确定性、降低区域经济合作协调成本、为区域经济合作创造条件，以促进区域经济合作顺利进行，并成为利益分享与补偿机制供给的内在动力。①

从中国实践来看，地方政府之间的矛盾、利益协调更多来自中央政府协助，自发性的利益协调相对较少，这显然不是长久之计。由于中央政府财力的约束以及地方政府对于地方事务的了解，必须大力加强地方政府间的横向利益协调，建立合理的成本分摊机制和利益共享机制，形成具体的规则，实现区域成本收益的对等。政府间合作中的利益共享与补偿，需要考虑以下两个问题：一是明确利益共享与补偿的原则、内容、范围、对象、标准等基本规则；二是明确补偿资金的来源、渠道、使用程序、决策过程等事项。

六、完善信息共享机制

区域地方政府信息共享机制是指建立合作关系的区域地方政府在一定的政策体制、信息媒介和安全保障的基础上共同分享信息资源的一种机制。在跨域治理中，信息机制的建立成为实现良好治理的重要基础和外在保障。如果能够在信息领域实现交流、共享及共同开发，将在很大程度上打破各地方的信息“孤岛”，整合区域资源，提高公共管理效率。

信息机制的建立主要包括三个方面。一是信息支撑机制。加强区域经济和社会发展的数据信息收集、统计和分析工作，建立跨域治理的数据信息系统，为多元主体参与治理提供信息和数据支持。二是信息整合机制。针对区域规划、土地使用、交通运输、基础设施、环境服务等区域内重要和优先合作的事项，进行信息的整合和统一，构建一批区域重大信息化项目，提高区域整体的信息化水平。三是信息服务机制。对于区域的政务、经济贸易、招商引资等方面的政策法规、办事信息和动态信息，以门户网站的形式面向企业和公众提供便捷、全面的信息服务。②

---

① 参见林民书、刘明远：《区域经济合作中的利益分享与补偿机制》，载《财经科学》，2012（5）。

② 参见张成福：《跨域治理：模式、机制与困境》，载《中国行政管理》，2012（3）。

信息共享机制的建立对于推动区域一体化发展极为重要，各方能够及时知晓彼此动态，可以第一时间协调各方的利益，化解有关冲突。当然，要想让地方政府及时、定期、规范、详尽地将本地的政策和决策信息发布出来，提供给合作方和公众，改变地方主义的思维模式和管理方式，实现信息对话，并非易事。因为信息共享可能意味着权力的共享，当信息共享不能给提供信息的地方政府带来收益甚至还要为此付出代价时，所谓信息共享只能是一句空话。因此，需要有足够的激励（比如制度约束、信息问责等）让地方政府愿意将只为自己所有的信息向其他地方政府公开。

七、建立区域信用体系

行政制度的有效运作依赖于经济区内各地方政府的共同承诺遵守。基于利益的博弈分析，当区域内某一地方政府出现消极执行或违反制度的行为时，如果其在遭受制度性惩罚的损失后获得的收益仍大于遵守制度时所获得的收益时，地方政府极易选择不遵守制度的行为。因此，对区域地方政府的信用评价与监督成为跨域治理的题中应有之义。

区域信用体系是相对国家信用体系而言的地方信用体系，是以区域为单位，综合运用健全的法律制度和先进的信用管理技术进行区域信用管理，以提高区域信用主体的信用意识，优化区域信用环境为宗旨的管理体系，是国家信用体系在某一个区域范围内的局部实现。建立区域信用体系，可减少各地市政府的短期化行为，避免恶性竞争，使区域内企业之间、企业与个人、个人与个人之间的利益得到保障，并为区域之间的合作提供良好的制度保障。

首先，加强政务诚信。区域信用体系、区域信用评价与监督机制等社会资本的培育降低了新的行政制度在区域内地方政府间运行的时间成本和交易费用。例如，山东蓝黄经济区的发展具有良好的政府信用基础，早在 2004 年，青岛与日照两市便已签署《关于进一步发展两市交流合作关系的框架协议》，互惠互利，合作发展；2007 年，青岛与潍坊签署《潍坊—青岛战略合作框架协议》，推进青潍一体化发展；2008 年，烟台与威海签署《烟威区域合作关系框架协议书》，其合作进程为山东蓝黄经济区内地方政府间的互利互信提供了良性基础，降低了区域信用体系的机会成本。

其次，加快信用制度体系建设。在各地方政府信息公开、资源共享的基础上，推进区域信用体系建设。长三角地区的区域信用体系建设在全国范围内的区域发展进程中处于领先地位。苏沪浙地方政府于 2004 年先后签署了《共建信用长三角宣言》和《江苏省、浙江省、上海市信用体系建设合作备忘录》，次年签署《沪苏浙信用体系建设区域合作推进方案》，力图在区域内各地信用体系建设的基础上，形成区域性统一、公开、规范的信用制度系统。基于信任基础上的集体行动可有效地缓解集体行动困境，使得区域内地方政府以区域公共利益为基本考量，主动承担区域治理责任，避免随意退出行为导致跨域治理的失败。

最后，建立区域信用评价与监督机制。由区域内各地方政府、企业等市场组织、公民以及社会组织共同组建价值中立的第三方机构，高校的科研机构及相关领域的专家、学者通过实地调研拟定区域信用评价与监督指标，对跨域治理的信用行为进行评估与监督，并将结果向区域社会公布。信用评价与监督指标可包括如下内容：是否及时准确公开真实的

跨域治理过程中急需的政策信息资源、投资环境测评、治理现状等；是否遵守并有效履行基于协商基础上形成的跨域治理的制度安排；是否准时参加跨区域的联席会议或合作论坛；等等。

八、加强跨区域的人力资源建设

人力资源作为第一资源，在跨区域合作治理中发挥着重要作用。重视人力资源建设，有利于人力资源的合理发展和保值增值，有利于区域经济的发展和区域整体竞争力的提升。因此，在区域一体化发展过程中，必须加强地方政府之间的人力资源建设，树立合理的人力资源管理观念，建立和完善合理的人才引进、使用、评价和激励机制，建立区域资源共享的“人才库”，实现人力资源的共有、共用。

第一，更新人力资源管理观念，充分认识加强人才智力支持工作的重要性。树立科学的人才观念，明确人才的重要性，人力资源是一种需要进行开发、充分发挥其创造力和潜能的关键性的资源和高效增值的资本，重视对人才的引入和培养，以能力决定人才的选拔，以客观需要决定人才的任用。

第二，注重人力资源的选拔，加大高素质人力资源培训力度。通过一定的制度设计和优惠政策，将高素质和高技能的人力资源吸引过来。一是选拔创新型的领军人才，着力培养大批紧缺人才；二是选派紧缺的高层次人才赴海外进修，学习先进的技术和经验，提升其创新能力。三是加强高技能人才队伍建设，加快生产、服务一线急需的高技能人才的培养；四是注重对地方政府工作人员、企业管理人员、专业技术人才的培训，以提高其政治素质、决策水平和专业技能。

第三，积极搭建人力资源的跨区域无障碍流动平台。各地方政府应主动根据跨域治理协议以及区域战略合作规划的相关要求，签署相关的人才交流合作协议，如 2004 年珠三角地区拟定《大珠三角城市群人才交流一体化战略宣言》以及 2007 年珠三角地区八市人才交流服务中心主任共同签署《珠三角城市群人才交流一体化合作框架协议》，以实现区域内市场信息共享、人才租赁、人才测评以及高校毕业生就业等领域的合作。

第四，完善人力资源的激励机制。采用灵活的薪酬制度，对重点引进的高层次、紧缺型人才引入项目工资、协议工资等灵活多样的工资制度；对做出突出贡献的优秀人才、外国专家给予一次性奖励；允许企事业单位高层次科技人才兼职兼薪；制定高技能人才使用与激励办法，引导企业建立高技能人才使用与待遇相结合的激励机制。

第五，创造良性的制度环境，提供政策性保障。各地方政府应加大对人才引进的财政支出，加大对相关研究与试验发展的经费支出，为企业、科研院所以及高校等科研机构之间的产学研合作创新组织创造良好的制度环境。同时，地方政府应积极推动人才流动柔性化，完善人才公共服务制度平台与制度体系建设，对人才的自由流动提供相应的政策支持，由各地方政府以合作的形式改革人力资源的户口迁徙制度与居住证制度，相互承认所出具的各类诚信调查和证书认证，对于经人力资源和社会保障部门核准的专业技术职务资格、职业资格予以互认等。

另外，跨区域合作治理中，管理者的素质和作用至关重要，加强跨区域人力资源建设，必须规范地方政府选人用人制度，提升地方政府内部人力资源的整体素质，培养造就

一支能够担当重任、奋发有为的领导干部队伍和廉洁勤政、务实高效、高素质、专业化的公务员队伍，提升地方政府的跨区域合作发展空间及执政能力。

关键术语

区域化　区域一体化　跨域治理　区域合作基金　地方政府关系法　利益补偿机制

复习思考题

1. 举例说明区域经济一体化与区域一体化的区别。
2. 区域一体化遵循怎样的演进逻辑？
3. 从法律层面思考我国该如何推动跨域治理。
4. 跨域治理的组织体系应该怎样设计？
5. 请设计一下地方政府间的利益补偿机制。

全球化与当代中国的政治发展

全球化是当今世界不可逆转的时代潮流。置身于全球化时代，中国的政治发展不可避免地要受到全球化多方位的形塑。全球化是一柄双刃剑，既给中国的政治发展带来了千载难逢的机遇，也带来了前所未有的挑战。如何积极回应全球化带来的机遇与挑战，更好地推动中国的政治发展，是时代给中国提出的一项重大命题。

重点问题

- 全球化的基本概念
- 政治发展相关理论
- 全球化对当代中国政治发展的影响
- 全球化时代中国政治发展战略

第一节 当代中国政治发展面临的全球化时代

全球化是人类社会发展的客观历史进程，也是中国政治发展的宏观背景。究竟什么是全球化，全球化又经历了怎样的发展历程，其形成和发展的动力是什么，这些都是我们在全球化时代思考中国政治发展战略之前必须首先厘清的基本问题。

一、全球化概念厘定

全球化（globalization）一词是由 T. 莱维特（Theodre Levitt）于 1985 年在其《市场的全球化》一文中最早提出的。在该文中，莱维特将全球化界定为“商品、服务、资本和技术在世界性的生产、投资及消费领域的扩散”①。

全球化一词被提出来以后，很快在世界各地官方文件和报刊中被广泛使用，并迅速成为

① 转引自杨来科、廖春、刘晓潮编著：《地域的陷落——知识经济与经济全球化》，3 页，广州，广东旅游出版社，1999。

使用频率最高的词汇之一。但是，究竟什么是全球化，却是一个见仁见智的问题。美国经济学家索罗斯从资本的全球自由流动的角度对全球化概念进行了界定；英国社会学家吉登斯将全球化定义为“世界范围内的社会关系的强化”及现代性的全球扩张；美国的社会思想家罗兰·罗伯森则从思想观念的角度将全球化理解为，“全球化既指世界的压缩，又指认为世界是一个整体的意识的增强”①。此外，还有不少学者，如沃勒斯坦等人，认为全球化的本质就是西方化、美国化。国内学者蔡拓将全球全球化定义为“当代人类社会生活跨越国家和地区界限，在全球范围内展现的全方位的沟通、联系、相互影响的客观历史进程与趋势”②。俞可平将全球化界定为“当代人类社会生活的活动空间正日益超越民族国家主权版图的界限，在全世界范围内展现出全方位的沟通、联系、交流与互动的客观历史进程与趋势”③。杨雪冬认为，全球化是一个多维度的过程，在理论上创造着一个单一的世界，是统一和多样并存的过程，是一个不平衡发展的过程，是一个冲突的过程，是一个观念更新和范式转变的过程。④

无论学术界的分歧有多大，但在一点上却达到了高度的一致，那就是：当今时代，世界各国在经济、政治、文化、科技、教育、环保甚至包括军事等方面的交流日益频繁，各国之间相互依存、相互融合的程度也与日俱增。

综合以上观点，我们可以把全球化理解为：资本、技术、信息、人员、商品、思想、价值等突破地域、民族、制度、文化障碍，在全世界自由流动，从而形成各国之间在经济、政治、文化、科技、军事、环保等领域相互依存、相互借鉴、相互交融的过程和趋势。

二、全球化发展历程

全球化既是一种概念，也是人类社会发展的一种现象。作为现象，全球化主要经历了几个发展阶段。

全球化最早可以追溯到15世纪的地理大发现。哥伦布、麦哲伦、达·伽马三大航海家的远洋航行，开辟了欧洲通往世界各地的新航路，从此结束了世界各地相互孤立、互不知晓的状态，促进了世界贸易发展和世界市场的初步形成。16—18世纪，葡萄牙、西班牙、荷兰、英国等国进行的早期殖民扩张活动，则进一步拓展了世界市场。

西方工业革命的发展进一步推动了全球化进程。1840年左右，英国率先完成第一次工业革命，随后法国、美国也先后完成第一次工业革命，并开展了进一步的殖民扩张，把越来越多的殖民地纳入资本主义世界市场体系之中。马克思在《共产党宣言》中十分形象、生动地描述了这一进程：“资产阶级，由于开拓了世界市场，使一切国家的生产和消费都成为世界性的了。……过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态，被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替了。物质的生产是如此，精神的生产也是如此。”⑤ 19世纪末开始的第二次工业革命，极大地推动了社会生产力的发展和资本主义

---

① ［美］罗兰·罗伯森：《全球化——社会理论和全球文化》，11页，上海，上海人民出版社，2000。

② 蔡拓：《全球化与当代国际关系》，载《马克思主义与现实》，1998（4）。

③ 俞可平、黄卫平：《全球化的悖论》，49页，北京，中央编译出版社，1998。

④ 参见杨雪冬：《论全球化的文明化和民主化》，见庞中英主编：《中国学者看世界·全球治理卷》，79～80页，北京，新世界出版社，2007。

⑤ 《马克思恩格斯选集》，2版，第1卷，276页，北京，人民出版社，1995。

生产方式的全球扩张，促进了世界殖民体系的形成和世界市场的最终形成。

20世纪90年代以来，以1989年柏林墙倒塌、1991年苏联的解体和1993年欧洲统一大市场的形成为标志，全球化出现加速发展趋势。随着冷战的结束，不同区域间交往的人为障碍被破除，以计算机和互联网为标志的第三次科技革命的历史飞跃，全球统一市场的形成和经济依赖的加剧，可持续发展、新社会运动、非国家行为体以及公民社会等诸多政治的、社会的、价值的、文化的因素的活跃和影响扩大，从而形成了全球化浪潮和冲击波。[①] 在全球化浪潮的冲击下，世界各个国家、地区、民族、组织甚至个人，都被裹挟进了这一时代洪流，世界各地之间的联系更加紧密，互动更加频繁。

进入新世纪以来，互联网技术进一步迅猛发展，信息在全世界自由流动和传播，将世界日益压缩成一个“地球村”；生产全球化、贸易全球化、资本全球化、跨国公司进一步迅猛发展，经济区域一体化进程进一步加快；与信息化、经济全球化进程相适应，人类在政治、文化等方面的全球化进程也进一步加速，世界各国比以往任何时期都更加紧密和错综复杂地连接在一起，全球化进入一个新的发展阶段。

三、全球化的基本动力

全球化的形成，是多种力量推动的结果，是“历史的合力”的产物。

第一，市场经济是全球化的第一推动力。随着中国、印度、原苏联地区和东欧各国几乎同时被卷入市场经济的大潮，市场经济几乎成为全世界上所有国家通行的经济体制。市场经济是一种开放型经济。为实现资源的最优配置和利润的最大化，商品、资本、劳动力和技术等要素必然会跨越国界的限制，在全球范围内自由流动，从而极大地推动了经济全球化的进程。经济全球化进程的加快，势必要求世界各国在政治和文化等方面加以调整，以适应经济发展的需要，从而导致政治、文化等领域也出现了全球化的趋势。

第二，科学技术进步是全球化的重要推动力。科学技术是第一生产力，是引发社会变迁的重要力量。汽车、火车、轮船、飞机等现代化交通工具，通过时间消灭空间的方式，极大提升了商品、人员等的流动速度，拓展了流动范围，使“天涯若比邻”的梦想变成了活生生的现实；电话、电报、广播、电视等通信和媒介技术的快速发展，有效促进了信息的跨时空自由传播；互联网是全球化的最佳载体，网络传播的匿名性、平等性、跨时空性、廉价性、多媒介整合性和信息的海量性，极大改变了人类的生产、生活和思维方式，有效增进了交流与联系，从而将全球化进程大大推进了一步。当然，科技进步引发的现代性危机，如核扩散、生态恶化、跨国犯罪、非法移民问题等，日益威胁着全人类的整体利益，也促使世界各国不断协调立场，加强全球合作治理，进而从相反的方向推动了全球化进程。

第三，人类交往、交流的内在需要是推动全球化的重要心理动因。人类交往、交流的本性，驱使人类不断跨越地域、制度、文化、价值观念的障碍，建立和加强彼此间的交流、沟通与互鉴，从而大大缩小了世界各国人民的心理距离，促进了人类全球意识的形成，也紧密了人类在行动上的联系，从而有力推动了全球化进程。

---

① 参见蔡拓：《政治学发展的全球化思考》，载《马克思主义与现实》，2002（4）。

第二节　全球化对当代中国政治发展的影响

全球化的狂飙突进，极大地改变了人类政治文明的演进轨迹，同时也深刻地影响了中国的政治发展进程。

一、政治发展概念及相关理论

（一）政治发展的内涵

政治发展是政治学的一个核心概念，也是一个多维度、多层面的概念。学术界基于不同的价值立场、学术背景、学科领域，对政治发展进行了见仁见智的界定，这给我们准确把握这一概念带来了困难。

在学术界对政治发展的诸多定义中，比较有代表性的有：

（1）政治发展是发展中国家由传统向现代的政治变迁过程，这是西方绝大多数政治学者的基本观点，如派伊认为："政治发展是政治科学中用于描述民族统一构设和国家建立的过程，特别是第二次世界大战以后摆脱殖民统治的亚洲、非洲新独立国家的建立过程的一个概念；政治发展与现代化和经济发展的概念密切相关，它现在指第三世界国家政治变迁的过程。"①

（2）政治发展是政治组织和运行程序机制化的过程。卡尔·多伊奇将政治发展等同于政治动员，而政治动员来源于社会动员。亨廷顿将政治发展视为政治组织和运行程序机制化的过程，认为机制化可通过四大核心变量来衡量：适应性与顽固性，复杂性与单纯性，自主性与从属性，一致性与异质性。

（3）政治发展包括政治系统功能的日益分化和专业化，整个系统趋向复杂化和一体化。这是结构—功能学派（如戴维·伊斯顿和阿尔蒙德等人）的观点。

（4）政治发展是政治多元化。罗伯特·达尔认为，多元化是民主社会的常态，是现代民主社会的重要特征；"多头政体在本质上是大众化、自由化的，也就是具有高度的包容性，并且广开言路，允许公开讨论"②。

（5）政治发展本质是政治关系的变革和调整。③ 这是国内学者王浦劬等人的观点。

基于以上梳理，可以看到，虽然学术界对政治发展概念的理解存在较大分歧，但也取得了一定的共识，即政治发展是人类发展的重要组成部分，是人类在政治领域所发生的各种变迁。

由此，我们可以将政治发展界定为：人类社会在政治领域所发生的正向变迁的过程和结果。这一定义主要包含以下要件：

（1）政治发展在空间上不仅包括后发展国家的政治变迁，而且包括所有地区国家的政治变迁。

（2）政治发展在时间上不仅包括古代、近代、现代的政治发展，而且包括未来的政治

---

① 转引自［英］戴维·米勒、韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，597页，北京，中国政法大学出版社，2002。

② ［美］罗伯特·达尔：《多头政体——参与和反对》，18～19页，北京，商务印书馆，2003。

③ 参见王浦劬等：《政治学基础》，2版，295页，北京，北京大学出版社，2006。

发展，政治发展是一个从古至今并向未来延伸的政治生长过程。①

（3）政治发展只指人类社会在政治领域的正向变迁，负向的、恶性的政治变迁只能称为政治衰败。

（4）政治发展既是一个过程，又是一种结果。作为过程，指的是政治系统正向变迁的历程；作为结果，指的是政治系统变迁的实现。

（二）政治发展理论的演进

政治发展理论演进的基本历程，大体分为以下几个阶段：

20 世纪 50 年代到 60 年代初，政治发展着重研究政治民主的先决条件和民主制的发展。阿尔蒙德、派伊等西方学者受发展经济学的启示，以西方政治现代化理论为分析框架，着手进行政治发展问题研究。这些学者所研究的政治发展，特指第二次世界大战后新兴民主国家从传统时期迈向现代化的政治变迁过程。

20 世纪 60 年代之后，政治发展开始转向政治秩序和政治稳定研究。以亨廷顿为代表的政治学者，特别重视政治稳定和政治秩序，强调后发展国家在走向现代化的过程中，政治稳定的价值要高于政治自由的价值，甚至认为“可以无自由而有秩序，但不能无秩序而有自由”②。

20 世纪 70 年代之后，政治发展研究的重点开始由过去照搬西方的政治发展模式转向开始承认后发展国家固有的政治体制在现代化历程中的积极作用及维持政治稳定的意义。

20 世纪 80 年代之后，尤其是冷战结束之后，政治发展理论逐步由仅对后发展国家政治变迁的研究，转向对所有国家、所有地区的政治现代化研究，从而极大扩展了政治发展研究的外延。

（三）政治发展的基本内容

政治发展究竟包含哪些基本内容？学术界对这一问题的认识也是众说纷纭、莫衷一是，但也达成了一些基本的共识。这些共识，归结起来主要有以下几个方面：

（1）政治参与的扩大。

政治参与是普通公民通过一定的方式影响政府政治过程的活动。政治参与是公民实现政治权利的重要形式，同时也是政治发展的重要内容。美国政治学家科恩高度强调“参与”对政治发展的重要意义，他认为，“社会成员多广多深地以及在什么问题上参与共同有关的事务，这不是已经做了些什么的问题，而是现在正在做什么的问题。民主永远处于尚待改进的状态，而改进的过程是永远不会完成的”③。政治系统的基本价值目标之一就是满足公民日益强烈的政治参与诉求。政治发展的一个基本趋向，就是政治发展程度越高，政治参与的广度、深度和效度越大。

（2）公民文化的形成。

政治文化是指一个民族在特定时期流行的一套政治态度、政治信仰和情感。它是由本民族的历史和现在社会、经济和政治活动进程所促成的④，是政治对象的取向模式在该民

① 参见李元书：《政治发展导论》，5～7 页，北京，商务印书馆，2001。

② ［美］塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，8 页，北京，华夏出版社，1988。

③ ［美］科恩：《论民主》，40 页，北京，商务印书馆，1988。

④ 参见［美］加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小 G. 宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，26 页，上海，东方出版社，2007。

族成员中的特殊分布①。阿尔蒙德认为，政治文化可分为村民、臣民和参与型政治文化三种，公民文化就是这三种政治文化的混合物。政治文化是政治发展在政治心理层面的体现。虽然各民族政治文化传统各不相同，但都会逐步生成参与意识、独立人格、宽容精神以及维护权威、遵守法律的意识，这是政治发展的一个基本向度。

（3）政治分化程度的提高。

政治分化程度的提高也是政治发展的重要内容之一。在传统社会里，专制性的政治权力被地域性的权力所分割；政治权力吞噬公民社会，人们生活的所有方面都被赋予浓烈的政治色彩；政治分化程度较低，同一功能往往由若干性质不同的机构和角色承担，一个机构或角色同时也承担若干不同的功能。政治发展的重要体现和基本指向就是破除地域壁垒，逐步形成一体化的政治结构；市民社会与政治权力形成明晰的活动领域，两者既相互制衡，又密切合作；政治职能由专门化的组织机构承担，传统的包罗万象的家长制管理模式被科层制的官僚体系所取代；各个组织机构既分工又合作，既互相制约又互相协调，共同促进政治系统有序、高效运行。

（四）政治发展的途径

政治发展的途径主要有两种：政治革命与政治改革。

1. 政治革命

革命是人类社会发展中的一个重要现象，也是社会生活领域广泛使用的一个词汇。革命概念有广义和狭义之分。广义的革命，指推动事物性质的根本变化，是事物从旧质向新质的飞跃；而狭义的革命，则是指社会革命和政治革命。而所谓政治革命，是指“在社会利益矛盾对抗的基础上，社会政治力量为变更政权和社会利益关系而反抗既有政治权力和政治统治的激烈活动”②。

政治革命是一种根本性的政治变迁方式，是阶级矛盾不可调和的产物。政治革命是革命力量通过自下而上的方式，以急风暴雨、摧枯拉朽之势，彻底颠覆既有的政治制度，建立崭新的社会制度，从而推动社会的全面发展与进步。

政治革命发生的根本原因，源于不同利益的冲突与对抗。利益对抗与冲突的不可调和，决定了革命者只有通过政治革命的方式才能变革既存的社会利益关系和权利关系，实现自己的利益需求。可见，政治革命是被逼出来的，而不是制造出来的。

政治革命的根本标志，是政治权力的变更和移易。革命的中心问题，是国家政权问题。“国家政权从一个**阶级**手里转到另一个**阶级**手里，都是**革命**的首要的基本的标志。”③政治革命是政治统治者面对重重政治危机而无法照旧维护自己的政治统治、被统治者遭受极度压迫而无法照旧生活下去的情况下，革命力量通过暴力或非暴力方式，如议会斗争、游行、示威、罢工等，夺取旧政权，建立新政权，并借助新生政权的力量，对旧有的政治法律制度、政治关系、政治价值观进行全面改造。

---

① 参见［美］加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维伯：《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》，17页，北京，华夏出版社，1989。

② 王浦劬等：《政治学基础》，2版，300页，北京，北京大学出版社，2006。

③ 《列宁全集》，中文2版，第29卷，137页，北京，人民出版社，1985。

2. 政治改革

所谓改革，顾名思义，就是改变和革新。从哲学的角度讲，改革就是对事物的辩证否定，是事物的量变和部分的质变。所谓政治改革，是指在不改变基本政治制度的前提下，对现有政治体制的革新和对既存政治关系的调整。

政治改革也是一种政治变迁方式，但与政治革命相比，有很多不同：(1) 政治改革的根本动因，在于现实社会的利益矛盾，但这种矛盾是根本利益一致基础上的非对抗性矛盾，因而可以在不彻底推翻现存制度的情况下，通过政治体制改革的方式加以解决。(2) 政治改革的根本目的，不是推翻现存的政治制度，而是为了完善和巩固现存政治制度。(3) 相较于急风暴雨式的政治革命，渐进和平的政治改革则显得较为缓和。(4) 与自下而上推翻既有政治制度的政治革命不同，政治改革是在政治精英的主导下，自上而下、有组织、有领导、有计划地对现有利益关系和政治关系进行调整的结果。

政治改革的作用主要有三个方面：(1) 缓和社会矛盾。政治改革的根本动因，在于现实社会的利益矛盾，政治改革的目的和作用，在于调整现实社会组织关系和利益矛盾，以缓和矛盾、化解冲突，适应社会各阶层的利益需求和社会发展需要。(2) 革除政治弊病。一个政权承平已久，就会滋生出很多政治弊病，如政治腐败、官僚主义、政治专断以及各种不正之风，从而严重侵蚀政治合法性、威胁政治统治、阻滞社会进步，因而需要及时进行政治体制改革，废除旧的政治体制和具体法律、制度的不合理因素，革除政治体系的各种弊端，以增进政治合法性，促进社会进步。(3) 巩固政治统治，提升政治管理。政治改革是由统治者主动发起的，其根本目的在于通过调整既存的政治法律制度和政治关系，完善政治结构和政治功能，以巩固政治统治，提升政治管理水平和效能。

二、全球化对中国政治发展的基本效应

随着全球化进程的不断推进和中国融入世界的程度不断加深，中国与世界的联系越来越紧密，全球化对中国政治造成的影响也越来越大。全球化是一柄典型的双刃剑，既给中国的政治发展带来了积极效应，也产生了消极影响。

(一) 积极效应

1. 助推政治文化转型

中国两千多年的专制主义统治，造成了以等级观念、人身依附、权威崇拜、极端偏狭为特征的臣民文化根深蒂固。近代以来的西学东渐，虽然带来了权利、义务观念及民主、平等、自由等价值观，但由于救亡压倒启蒙，这些政治价值观因缺乏合适的土壤、从容的时间及具体的实践，未能真正落地生根，难以对根深蒂固的臣民文化产生根本性改变。新中国成立后，虽然国家也强调人民当家作主，鼓励人民积极参与各种政治运动，但高度集中的计划经济体制、全能主义政治体制模式、政治价值观上对集体主义的过分强调、反专制主义被接二连三的政治运动中断以及“文化大革命”期间马克思主义的教条化，都造成了对公民参与意识的抑制以及对领导绝对服从甚至崇拜心理的滋长，臣民文化不但未被彻底清除，而且还以某种面目死灰复燃。“80 年来的政治实践证明，由于缺乏必要的实践环节，公民权利从法制规定向普遍意识的过渡并没有完成，传统的臣民观念一直未能清除。

正是从这个意义上说，当代中国尚未能真正进入公民政治时代。”①

全球化的推进，社会主义市场经济体制的建立完善以及改革开放的不断深入，为中国政治文化的转型提供了契机。英国社会学家吉登斯认为：“全球经济正在跨越国家边界推动思想和观念的传播，并导致世界上的许多地区出现更加积极的公民。”②社会主义市场经济体制的建立和完善、经济的发展、教育的普及、交通的便利、资讯的发达、交往的扩大等为多种文化、价值观念的交流碰撞提供了契机。全球文化的交流，促进了自由、民主、平等、人权、法治等政治价值和独立、自主、参与、权利、契约、责任、效率等观念的传播，涤荡了臣民文化，加速了公民主体意识的觉醒，从而有力地推动了臣民文化向公民政治文化的转型。

2. 推动国家治理体系和治理能力现代化

从统治到管理再到治理，是政治发展演进的基本轨迹，也是全球化对政治发展提出的基本要求。全球化的发展，公民民主意识的勃兴，经济社会事务管理复杂性和难度的增加，使得单纯依靠单一民族国家、政府进行统治和管理的传统方式难以为继，多中心合作治理的新型方式应运而生。所谓治理，其基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要，治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。③ “从政治学意义上说，治理指的是公共权威为实现公共利益而进行的管理活动和管理过程。”④ 治理的目标是善治，善治包含合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效等基本要素。

从统治到管理再到治理，是中国自觉顺应全球化时代潮流的结果。治理是一个操作层面的概念，不具有根本政治制度的属性，因而可以大胆学习和借鉴。为适应经济全球化和市场治理的需要，中国主动与国际接轨，并按照国际社会的要求，对国内法律规章进行了清理，加大了信息公开力度，加强了市场的法治化治理。为适应政府治理的需要，中国在学习西方文官制度的基础上，构建了中国的公务员制度；借鉴西方的新公共管理理论，确立了构建服务型政府的行政管理体制改革目标；学习西方的责任政府制度，创设了中国的行政问责制度；学习西方的民主决策制度，构建了中国的政治决策制度；吸收西方协商民主理论的有益成分，构建了中国协商民主理论和制度；学习西方的法治建设经验，构建了中国的人民陪审员制度、律师制度。为适应社会治理的需要，中国吸收西方福利制度的有益成分，构建了中国的社会保障制度；学习西方的社会治理制度，构建了中国特色社会治理体制。为适应国际社会治理的需要，中国增强了全球意识；加入联合国、国际原子能机构、亚太经合组织、世贸组织、世界银行等一系列国际组织，签署了近两百个国际公约；积极参与国际社会反腐、环境保护、裁军与军控机制、国际干预机制、反毒品机制、反恐怖主义机制、防治艾滋病机制等；高举和平、发展、合作的大旗，大力实施和平发展战略，积极倡导国际关系民主化和构建和谐世界，从而为国家治理体系和治理能力现代化建

---

① 刘泽华：《论由传统观念向现代政治观念的转变》，见湖北大学思想文化史研究所：《中国文化的现代转型》，284～286页，武汉，湖北教育出版社，1996。

② ［英］安东尼·吉登斯：《社会学》，542页，北京，北京大学出版社，2003。

③ 参见俞可平：《引论：治理与善治》，见《治理与善治》，5页，北京，社会科学文献出版社，2000。

④ 俞可平：《中国治理变迁30年》，1页，北京，社会科学文献出版社，2008。

设奠定了初步的制度基础。

（二）全球化对中国政治发展的消极影响

1. 冲击国家主权

国家主权是法国政治思想家布丹首次提出的概念。布丹认为，国家主权具有绝对性、永久性、不可让渡性、不可分割性、不可侵犯性等特性。《威斯特伐利亚和约》确立了近代完整的国家主权概念，规定独立的诸侯邦国对内享有最高统治权，对外享有独立自主处理对外事务的权力，从而树立了民族国家在人类政治生活中的中心地位。

随着全球化的日益推进，国际组织和国际机制在国际事务中的作用也日益增强。参与国际组织和遵从国际规则，一方面有利于发挥中国在国际事务治理中的积极作用，为中国的改革开放创造良好的国际环境；但另一方面，也给中国国家主权造成了一定冲击。英国学者罗伯特·吉尔平指出："无论是支持全球化的人还是批评全球化的人都认为，各国的日益一体化导致了民族国家在经济、政治和文化上独立程度的降低或者国家主权的丧失。"①

全球化对国家主权的冲击，主要表现在以下几个方面：一是国际行为主体的数量增多和功能强化，限制或替代了国家权力的发挥；二是全球问题的出现不仅促进了全球意识的提升，而且对国家解决跨国家问题的能力提出了质疑；三是市场力量的扩张侵蚀着国家的边界，并且消减了国家存在的理念基础；四是个人行动的选择性增强，自主性提高，使个人对民族国家这个共同体的依赖程度有所降低；五是跨国公司、国际组织等非国家组织对民族国家主权的侵蚀和削弱；六是对外依存度的增强加剧了风险的传导性，增加了国家经济和政治运行的脆弱性与风险性；七是国内政治国际化、国际问题国内化双向运动，在很大程度上模糊了国内问题与国际问题的界限，增加了经济社会治理的难度和成本；八是民众全球意识的增强，容易引发身份认同危机和民族国家政治认同的危机。"人们对国家的认同与效忠有所质疑，超国家的人类共同利益和全球意识认同与非国家的社群、种族、性别认同从两个方面扩散着对国家神圣地位的怀疑。"②

国际组织和国际规则之所以冲击了国家主权，主要有以下原因：首先，参与国际组织和国际机制需要让渡一定的国家主权，这样就导致被民族国家垄断的国家主权被国际组织所分享，在一定程度上造成了国家权力的中空化。其次，国际机制具有一定的强制性，在一定程度上影响了国家的独立自主性，"客观上起到了'硬化'国际法、强化对主权观念的约束的作用"③。最后，当前国际组织和国际机制基本上都是大国主导的，很多都是冷战时期的产物，美国等大国往往借助自己在国际组织中的主导地位，借口民主、人权等问题，对其他国家内政进行干涉。

2. 危害中国主流政治文化安全

全球化和中国改革开放进程的深入推进，极大促进了世界各国人民之间的往来和交流。世界各国人民之间的频繁交往，一方面为中国的政治文化增添了新的时代元素，增强

---

① ［英］罗伯特·吉尔平：《全球资本主义的挑战：21世纪的世界经济》，311页，上海，上海人民出版社，2001。

② 蔡拓：《全球化的政治挑战及其分析》，载《世界经济与政治》，2001（12）。

③ 王逸舟：《当代国际背景下的国家主权问题》，载《欧洲》，1993（6）。

了中国政治文化的活力；另一方面也给西方国家的文化渗透提供了可趁之机，从而大大增加了中国主流政治文化的风险。近些年来，西方国家利用自己的世界霸权地位，大力实施对中国的西化和分化战略，不断加大对中国的文化渗透力度，从而使中国的主流政治文化安全面临严峻挑战。

西方国家的文化渗透，主要通过以下方式和途径展开的：

（1）利用经济贸易往进行渗透。西方国家紧紧抓住与中国经济贸易往来的机会，借助于麦当劳、肯德基、牛仔裤、可口可乐、美国大片等文化载体，巧妙地将西方价值观念、社会制度、生活方式向中国民众，尤其是年轻一代渗透，以影响中国民众的政治认知、态度和情感，从而极大地威胁中国主流政治文化安全。“全球化进程目前仍为西方发达国家所主导，全球化的规则主要由西方发达国家制定，西方国家在输出其资本、技术和产品的同时，也不可避免地会输出其世界观和价值观，它们可能会与中国的文化传统和政治秩序发生冲突，并可能导致社会政治的不稳定。”①

（2）利用文化交流进行推销。近年来，世界各国之间的文化交流达到了前所未有的程度。不同文化之间的交流激增，一方面给中国吸收借鉴世界文明成果提供了便利，另一方面，也给西方文化传播提供了可乘之机。西方国家往往利用国际文化交流的机会，积极向中国推销其政治文化理念和西方政治制度，对中国进行和平演变。

（3）通过大众媒介进行传播。西方国家除了通过经济贸易往来渗透、文化交流推销，还通过大众传播媒介，尤其是网络媒介，大力传播西方政治文化，积极争夺中国受众。它们利用发达的大众传播媒介网络和超强的传播能力，极力宣传西方价值观、社会制度和生活方式的优越性，故意传播网络谣言，丑化中国政府形象，制造意识形态分歧与思想混乱，煽动民众对政府的不满，削弱民众对中国政府和中国共产党的政治认同感与归属感。

西方发达国家文化的强势传播，导致了民主社会主义、新自由主义、个人主义、无政府主义、拜金主义、享乐主义、消费主义等思潮在中国的泛滥和马克思主义主导地位的削弱。马克思主义主导地位的削弱，将会引发价值迷失、价值焦虑、价值失序和政治认同危机、文化信仰危机、政治合法性危机、政治贯彻危机等一系列危机。“主流文化主导地位的缺失和价值观念的混乱，不仅会影响国内公民对自身主体意识的认同，还会影响公民对国家政统文化的认同，乃至对国家的认同”②，增加政治整合和社会整合的难度和成本，威胁中国的政治稳定。

3. 增加中国政治民主化压力

全球化一方面推动了中国的政治民主进程，另一方面也给中国政治民主造成了极大的政治压力。

就中国政治民主化建设的国际环境而言：其一，民主化浪潮汹涌而来，给中国政治民主建设造成巨大的冲击，增加了中国政治民主发展的紧迫感。其二，西方国家大肆对西方民主制度进行美化宣传，鼓噪人类社会历史将终结于西方民主制度，并大力向发展中国家——包括中国——进行推销。其三，西方国家往往怀着深刻的主观偏见，无视中国在政

① 俞可平：《全球化与中国政府能力》，载《公共管理学报》，2005（1）。

② 蔡拓主编：《全球化与中国政治发展》，323页，北京，中国政法大学出版社，2008。

治民主建设上所取得的成就，将中国妖魔化为专制、独裁、残暴、践踏人权的形象，并打着民主、自由、人权的幌子，鼓励“藏独”“疆独”“台独”“港独”分子及对中国政府不满者进行颠覆破坏活动，妄图使近年来发生在中东、西亚、北非等国的颜色革命在中国上演，从而极大恶化了中国政治民主化建设的国际环境。

就中国政治民主化建设的国内环境而言：其一，由于历史、文化原因等因素的干扰，中国政治民主发展相对比较迟滞。虽然当前中国政治发展取得了较大成就，但与西方发达国家相比，仍然存在一定的差距。如果无视基本国情和历史文化传统，不加区别地对中西方政治民主进行横向对比，无疑会滋生差距感和沮丧感，降低政治认同和政治归属感。过度的民主压力和焦灼情绪，极易滋生过激行为，导致政治决策失误和政治动荡，甚至会引发政治系统的崩解。其二，严峻的国际形势、国内形势和政治民主建设本身的复杂性、敏感性，决定了中国的政治民主改革不允许出现颠覆性错误，决定了中国政治民主建设的时间和空间的局促性。“巨大的民主压力，很可能使中国的民主失去从容探索的时间和空间，而面临激进民主和浪漫主义民主的风险。”①

第三节　全球化语境下当代中国的政治发展战略

全球化是客观历史进程，是不可阻遏的时代潮流，拒绝全球化，无异于自绝于人类文明进程；参与全球化，则面临着国家主权受冲击、主流政治文化受侵蚀和被西化、分化的风险——这就是全球化的悖论。置身于全球化时代，如何回应全球化的机遇与挑战，制定中国的政治发展战略，这是中国政府必须细细考量的重大问题。

一、更新政治理念

政治理念是政治行为的基础。只有首先更新政治理念，才能转变政治行为，推动政治发展。全球化时代，应树立以下新理念：

1. 开放

全球化将中国和世界紧紧地联系在一起，形成了中国的发展离不开世界、世界的发展也离不开中国的局面和国际问题国内化、国内问题国际化的双向运动。置身于全球化时代，必须首先树立开放的理念，因为，“一个政治不开放，对国际社会抱有疑虑甚至敌意，排斥一切与本国经济、政治、文化传统不同的事物，闭关锁国、自我封闭的国家，决不能妄言政治发展”②。

置身于全球化时代，中国必须勇于参与全球化进程，以更加积极的姿态走向世界，在全球化浪潮中增强能力、提高本领、发展自己；必须加强学习态度，以海纳百川的胸怀大胆吸纳世界一切文明成果，包括资本主义发达国家所创造的先进生产方式、管理经验和管理体制，做学习型大国；必须具有全球视野、世界眼光；必须增强系统思维和全局观念，统筹兼顾经济、政治、文化、社会、生态发展，统筹兼顾国际、国内两个大局，统筹兼顾

① 刘世华：《当前中国面临民主压力的原因与风险分析》，载《理论探讨》，2011（1）。

② 蔡拓主编：《全球化与中国政治发展》，95页，北京，中国政法大学出版社，2008。

国家利益和全球利益，统筹兼顾对内改革和对外开放；必须奉行对开放战略，反对盲目排外、闭关锁国；必须充分利用国际、国内两个市场、两种资源来发展自己，将“引进来”和“走出去”紧密结合起来。

2. 自主

“各国的发展必然要遵循各自的历史轨迹。”① 阿尔蒙德认为：“由于各国的气候、土壤、面积和居民职业、性格、风俗习惯等等的不同，从而导致了各国的政治制度和法律制度的差异，由此也决定了政治发展模式的差异。”② 因此，中国在积极参与全球化进程的同时，还必须树立自主理念，根据中国国情，自主选择自己的政治发展模式，防止在全球化的浪潮中迷失方向。

树立自主理念，要求中国必须坚持独立自主的原则，从中国的国情出发，探索自己的政治发展道路；必须反对全盘西化，绝不照搬照抄西方政治发展模式；必须坚持理论自信、道路自信、制度自信，不为任何风险所惧，不为任何干扰所惑；必须坚定不移地实行独立自主的和平外交政策，走和平发展道路；必须在积极主动融入国际社会的同时加强国家的宏观调控，严格防范全球化带来的经济、政治、文化、社会风险，有效规避全球化的负面影响。

3. 合作

全球化进程的不断推进，激发了核扩散、生态恶化、跨国犯罪、非法移民等全球性问题，加剧了风险的国际传导，增加了中国的经济、政治运行的风险性。全球性问题和风险需要全球合作，共同应对；中国对外依存度的增加，也决定了中国必须加强与国际社会的合作，树立合作意识。

树立合作意识，要求中国必须加强与世界各国的交流与对话，反对对抗和强权；必须树立全球意识，反对狭隘的民族主义；必须正确处理好爱国主义与国际主义、国家利益和全人类利益的关系；积极参与国际组织和国际机制，加强国际合作治理；必须高举和平、发展、合作的旗帜，坚持走和平发展道路，既利用全球化的有利环境大力发展自己，又通过自身的发展为他国的发展创造良好的条件。

二、创新政治文化

“从社会心理学的角度说，一种有效的政治制度，需要有相应的政治文化的支持，即来自社会成员足够的政治认同意识的支持，否则，制度安排就会成为一种异己的力量，不能有效地内化为社会成员自觉的价值尺度和行为准则。”③ 政治文化是政治体系的软件系统，是政治发展的心理基础。全球化推动中国的政治发展，必须以全球化的思维和视野，对中国政治文化进行重塑。

重塑中国政治文化，必须坚持马克思主义的指导地位。马克思主义是中国的立党立国之本，同时也是防止民族主义、新权威主义等“左”倾社会思潮和反击新自由主义、民主

---

① 《江泽民论有中国特色社会主义》，526页，北京，中央文献出版社，2002。

② 转引自王邦佐等：《新政治学概要》，330页，上海，复旦大学出版社，1998。

③ 周光辉：《当代中国政治发展的十大趋势》，载《政治学研究》，1998（1）。

社会主义、拜金主义、享乐主义、个人主义等右倾社会思潮的有力武器，是维护社会和谐和政治稳定的思想基础。要加强马克思主义的传播，加强社会主义核心价值体系建设，引导政治亚文化朝着理性、温和、宽容的方向发展，不断巩固马克思主义在意识形态领域的主导地位，增进政治认同，提升政治合法性。

重塑中国政治文化，必须肃清臣民文化的遗毒。中国是一个有着深厚臣民文化传统的国度，服从意识、等级观念、权威崇拜、人身依附等政治心理根深蒂固于民众心中。近代以来，中国的传统政治在经历了资产阶级民主理论和马克思主义指导下的改良和革命较大冲击之后，仍有不少制度性和文化性的遗产在改装之后延续了下来，突出体现在三个方面：人治政治、实力政治、官僚政治。[①] 臣民文化的根深蒂固，对中国政治发展形成了强大的阻滞力，因此必须加以彻底清除。

重塑中国政治文化，必须吸收借鉴世界政治文化的有益成分。自由、民主、人权、法治、公正、平等是人类政治文化的优秀成果，代表了世界主流文明。不能因为这些价值源于西方就加以否定，必须以开放的胸怀、包容的精神，大胆加以吸纳，使之成为中国政治文化的一部分，并以此涤荡专制主义文化的糟粕和思想残余，实现向公民文化的跃迁。

三、扩大政治参与

“政治参与的扩大是政治现代化的重要标志。”[②] 政治参与是政治发展的基本内容和重要体现，同时是政治体系得以正常运行的重要支撑条件。政治参与的扩大，是人类政治文明演进的基本趋势，同时也是全球化时代给中国政治发展提出的基本要求。

扩大公民政治参与，必须为政治参与创造经济、政治、文化、社会等条件。经济地位不平等、政治体制改革滞后、传统政治文化根深蒂固、传媒管理体制过于严格以及社会公平正义的失衡等原因，在很大程度上制约了公民的政治参与。为此，必须大力发展经济、协调区域发展、改革收入分配制度、缩小贫富差距，为扩大公民参与奠定经济基础；积极稳妥推进政治体制改革，大力发展民主和法治，为扩大公民政治参与创设政治制度条件；加强公民教育，适当开放传媒，为扩大公民政治参与创造文化条件；增进社会公平正义，着力改善民生，为扩大公民政治参与奠定社会基础。

扩大公民政治参与，必须医治政治冷漠。政治冷漠是政治参与的极端形式，是消极的政治心理在政治行为上的表现。无论政治冷漠是由政治厌倦、政治不信任、参与效能感低下还是由对政治安排不满意而引发的，政治冷漠都不利于公民切实享受政治权利，容易引发公民民主意识和责任意识的降低以及决策失误、决策专断。此外，政治冷漠在一定条件下还容易发展为政治不服从，甚至是政治反抗，从而侵蚀政治权威，危害政治稳定。医治政治冷漠，必须大力发展经济，提高社会各阶层，尤其是弱势群体、边缘群体的生活水平；加强公民教育，为公民政治参与创设良好的政治文化氛围；完善政治参与制度，畅通政治参与渠道，为公民参与选举、管理、决策、监督、立法等创造制度条件；转变政府职能，建设回应型、服务型政府，及时回应公民诉求，提升服务质量，提高公民的政治效能

---

① 参见胡永佳：《试析当代中国政治发展的逻辑线索》，载《政治学研究》，1999（1）。

② ［美］塞缪尔·亨廷顿：《难以抉择：发展中国家的政治参与》，1页，北京，华夏出版社，1988。

感；推动教育公平化，提高广大农村和老少边穷地区公民的文化素质，为公民积极参与创设良好的文化条件。

扩大公民政治参与，必须疏导非理性参与。“政治参与需要激情，但又不为情感左右；理性的、自主的、不随波逐流的政治参与，是公民独立人格成熟的具体表现。对国家而言，公民理性而适度的政治参与，既是社会稳定、现行权力合法性得到认同的需要，也是社会有活力的标志。”① 非理性政治参与是政治参与的另一种极端形式，不但会破坏民主和法治，降低政治权威，而且还会冲击政治秩序，危害政治稳定。美国政治学家亨廷顿认为，政治体系的政治稳定与否取决于政治制度化程度与公民政治参与的比对关系。在政治制度化程度较低的情况下，过分启动政治参与进程，则会给政治稳定造成极大的威胁。② 因此，必须对非理性政治参与加以适当疏导。疏导非理性参与，必须加强政治制度化建设，以保持政治制度化与政治动员的适度平衡；畅通公民政治参与渠道，为公民政治参与提供制度化出口；加强公民教育，提升公民的民主、法治意识；疏导公民非理性情绪，引导公民理性地表达诉求；加强法治化治理，维护基本的政治秩序。

四、加强国家治理

中国准确把握全球化的时代特征和发展要求，主动学习和借鉴世界文明成果，从而成功实现了治国理政理念和方式的巨大跃迁。

加强国家治理，必须发展政治民主。民主是人类的基本价值追求和中国特色主义的奋斗目标，同时也是国家治理的重要工具。发展政治民主，必须积极稳妥推进政治体制改革，推动人民民主朝着更加广泛、更加充分、更加健全的方向发展；必须健全民主制度，丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；必须推动选举民主、协商民主、自由民主一体发展，党内民主和社会民主协同推进；必须加强政治监督，坚决惩治腐败，努力构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制，积极营造风清气正的政治生态。

加强国家治理，必须健全法治。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式。必须坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设，必须科学立法、严格执法、公正司法、全民守法；必须正确处理党的领导和依法治国的关系；必须大力推进司法队伍建设；必须始终坚持用法治的思维、法治的方式加强国家治理，不断推进依法治国进程以及国家治理体系和治理能力的现代化。

加强国家治理，必须提升国家能力。国家能力是指国家将自己的意志、目标转化为现实的能力。国家能力建设是政治发展的基本内容和重要条件，同时也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必要前提和根本保证。现代国家的基础性国家能力可分为八种：强制能力、汲取能力、濡化能力、国家认证能力、规管能力、再分配能力、统领能力、吸纳和整合能力。③ 基础性国家能力太弱，就无法实现国家的有效治理，甚至导致国将不国、民

---

① 魏星河：《论我国公民政治参与的新特点》，载《科学社会主义》，2010（2）。

② 参见［美］塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，北京，三联书店，1989。

③ 参见王绍光：《国家治理与基础性国家能力》，载《华中科技大学学报》（社会科学版），2014（3）。

不聊生。当然，提升国家能力，还必须同时限制公共权力，以防止公共权力的恣意妄为。

加强国家治理，必须转变政府职能，提高政府效率。必须简政放权，提高政府效率；必须科学合理配置权力，形成立法、执行、监督既相互制衡又相互配合的体制；必须转变政府理念，增强服务意识、责任意识、民本意识；必须积极推动政府从无限政府走向有限政府，从管制型政府走向服务型政府，从人治政府走向法治政府，从单一管治的政府走向多中心治理的政府。

五、维护政治稳定

政治稳定是政治发展的基本目标和重要内容，也是政治发展的基本保障和重要前提。离开了政治稳定，不但无法有序推进政治发展，而且既有的政治发展成果也要随之丧失。“缺乏基本的有序、稳定的环境，政治发展无从谈起，政治发展的一些重要目标，如民主、平等、有效性便失去了实现的保障。”①

维护政治稳定，必须树立正确的稳定观。政治稳定是动态稳定，而非静态稳定；“政治稳定最主要的内涵就是保持政治体系核心的稳定，政治价值、行为和政策保持连续性，政治权威的合法性基础不断巩固”②；维护政治稳定的目的，不是为了稳定而稳定，而是为中国政治发展创造良好的政治秩序和社会环境。

维护政治稳定，必须加强制度建设。“社会动员和政治参与的速度偏高，政治组织化和制度化的速度偏低，其结果只能是政治不稳定和无秩序。”③ 人类政治文明演进的历史反复证明了一个真理：制度更具有根本性、全局性、稳定性、长期性。加强制度建设，提升政治制度化和规范化水平，减少政治行为的随意性，增加未来发展的可预期性。通过制度的刚性有效维护政治稳定，促进政治行为的良性发展。

维护政治稳定，必须保持政府必要的权威。政治权威是促进政治稳定的必要条件和基本前提。“对处于政治发展阶段的发展中国家来说，政府是否具有民主的外壳远不如政府的实际效能更重要，一个能够强有力地维持稳定政治秩序的政府是实现发展和现代化的重要条件。”④ 政府权威的丧失，将会导致政治行为失控，滋生不稳定因素，从而对政治稳定造成严重威胁。

维护政治稳定，必须积极稳妥推进政治体制改革。必须增强政治体制改革的紧迫感和使命感，这是因为，只有改革既有政治体制的弊端，才能从根本上推进中国的政治发展；拒绝或减缓政治体制改革，只会导致矛盾的不断累积和冲突的不断加剧，引发经济、政治、社会危机，从而严重威胁政治稳定。但是，政治体制改革又是一项复杂而又敏感的系统工程，必须全面规划、统筹安排；必须采取稳中求进的战略，走增量民主的发展道路，而不可搞休克疗法，一步到位。“政治体制改革很复杂，每一个措施都涉及千千万万人的利益。所以，政治体制改革要分步骤、有领导、有秩序地进行。”⑤ 政治激进主义和浪漫

---

① 孙关宏：《政治学概论》，271 页，上海，复旦大学出版社，2004。

② 王庆五：《政治发展的协调与政治稳定的实现》，载《江苏行政学院学报》，2013（1）。

③ [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，5 页，北京，三联书店，1989。

④ 楚树龙、唐虹编著：《政治学概论》，260 页，北京，清华大学出版社，2006。

⑤ 《邓小平文选》，1 版，第 3 卷，252 页，北京，人民出版社，1993。

主义，不但于事无补，反而会引发政治动荡，甚至导致政治体系的崩解。

关键术语

全球化　　政治发展　　政治改革　　政治参与　　国家治理　　政治稳定

复习思考题

1. 全球化的发展历程经历了哪些阶段？
2. 全球化的动力来源是什么？
3. 政治发展的主要内容有哪些？
4. 全球化对当代中国政治发展的积极影响表现在哪里？
5. 全球化对当代中国政治发展可能带来哪些消极影响？
6. 当代中国政治发展如何应对全球化的挑战？

中文译著

[美] 戴维·米勒，韦农·波格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书. 北京：中国政法大学出版社，2002

[美] 罗伯特·古丁，汉斯-迪特尔·克林格曼. 政治科学新手册. 北京：三联书店，2006

[美] 格林斯坦，波尔斯比. 政治学手册精选. 北京：商务印书馆，1996

[美] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序. 北京：三联书店，1989

[美] 罗伯特·诺齐克. 无政府、国家与乌托邦. 北京：中国社会科学出版，1991

[美] 阿尔蒙德，鲍威尔. 比较政治学：体系、过程和政策. 上海：上海译文出版社，1987

[美] 塞缪尔·亨廷顿，琼·纳尔逊. 难以抉择：发展中国家的政治参与. 北京：华夏出版社，1989

[法] 托克维尔. 论美国的民主. 北京：商务印书馆，1993

[德] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型. 上海：学林出版社，1999

[德] 哈贝马斯. 交往行动理论. 重庆：重庆出版社，1994

[美] 约翰·罗尔斯. 正义论. 北京：中国社会科学出版社，1988

[英] F. A. 哈耶克. 个人主义与经济秩序. 北京：三联书店，2003

[美] 鲁恂·W. 派伊. 政治发展面面观. 天津：天津人民出版社，2009

[日] 猪口孝. 国家与社会. 北京：经济日报出版社，1989

[英] 戴维·赫尔德. 民主的模式. 北京：中央编译出版社，1998

[美] 罗伯特·D. 帕特南. 使民主运转起来：现代意大利的公民传统. 南昌：江西人民出版社，2001

[英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究：下卷. 北京：商务印书馆，1974

[美] 萨缪尔森，诺德豪斯. 经济学：第12版. 北京：中国发展出版社，1992

[美] 斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济. 北京：中国物资出版社，1998

[美] 詹姆斯·E. 安德森. 公共决策. 北京：华夏出版社，1990

[英] 约翰·基恩. 公共生活与晚期资本主义. 北京：社会科学文献出版社，1999
[美] 朱莉·费希尔. NGO 与第三世界的政治发展. 北京：社会科学文献出版社，2002
[美] 莱斯特·M. 萨拉蒙. 全球公民社会：非营利部门视界. 北京：社会科学文献出版社，2002

中文著作

张岱年，程宜山. 中国文化与文化论争. 北京：中国人民大学出版社，1990
罗荣渠. 现代化新论. 北京：北京大学出版社，1993
金耀基. 从传统到现代. 北京：中国人民大学出版社，1999
刘泽华. 中国的王权主义. 天津：南开大学出版社，2000
陆学艺. 社会结构的变迁. 北京：中国社会科学出版社，1997
谢庆奎. 当代中国政府. 沈阳：辽宁人民出版社，1991
谢庆奎. 当代中国政府与政治. 北京：高等教育出版社，2003
李景鹏. 中国政治发展的理论研究纲要. 哈尔滨：黑龙江人民出版社，2001
李景治，熊光清. 当代中国政治发展与制度创新. 北京：中国人民大学出版社，2009
王浦劬等. 政治学基础：第 2 版. 北京：北京大学出版社，2006
邓正来. 市民社会理论的研究. 北京：中国政法大学出版社，2002
俞可平. 中国公民社会的兴起与治理的变迁. 北京：社会科学文献出版社，2002
俞可平. 全球化与政治发展. 北京：社会科学文献出版社，2005
朱光磊. 当代中国政府过程：第 3 版. 天津：天津人民出版社，2008
林尚立. 国内政府间关系. 杭州：浙江人民出版社，1998
蔡定剑. 国家监督制度. 北京：中国法制出版社，1991
蔡定剑. 中国人民代表大会制度. 北京：法律出版社，1998
蔡定剑. 公众参与：风险社会的制度建设. 北京：法律出版社，2009
蔡定剑. 中国选举状况的报告. 北京：法律出版社，2002
李强. 民主与现代社会. 北京：北京大学出版社，2014
郑永年. 全球化与中国国家转型. 杭州：浙江人民出版社，2009
祝灵君. 社会资本与政党领导：一个政党社会学研究框架的尝试. 北京：中央编译出版社，2010
陈振明. 政策科学：公共政策分析导论. 北京：中国人民大学出版社，2003
陈振明. 政治学：概念、理论和方法. 北京：中国社会科学出版社，2004
杨凤春. 中国政府概要. 北京：北京大学出版社，2002
吴爱明. 当代中国政府. 北京：中国人民大学出版社，2005
李元书. 政治发展导论. 北京：商务印书馆，2001
高小平，王俊豪，张学栋. 政府职能转变与管理方式创新. 北京：人民出版社，2010
蔡拓. 全球化与中国政治发展. 北京：中国政法大学出版社，2008
蔡拓. 全球化与政治的转型. 北京：北京大学出版社，2007

何显明. 市场化进程中地方政府行为逻辑. 北京：人民出版社，2008
燕继荣. 政治学十五讲. 北京：北京大学出版社，2004
燕继荣. 发展政治学：政治发展研究中的概念与理论. 北京：北京大学出版社，2006
金太军，赵晖. 中央与地方关系建构与调谐. 广州：广东人民出版社，2005
金太军，王庆五. 中国传统政治文化新论. 北京：社会科学文献出版社，2006
金太军. 政府职能梳理与重构. 广州：广东人民出版社，2002
牛军. 中华人民共和国对外关系史概论：1949—2000. 北京：北京大学出版社，2010
胡伟. 政府过程. 杭州：浙江人民出版社，1998
何增科. 公民社会与第三部门. 北京：社会科学文献出版社，2000
吕元礼. 政治文化：传统与现代的会通. 北京：人民出版社，2004
辛向阳. 大国诸侯——中国中央与地方关系之结. 北京：中国社会出版社，2008
鲁士恭. 当代中国党政关系研究. 上海：上海人民出版社，2001
易重华. 中国地方政府转型. 北京：中国社会科学出版社，2008
许文惠. 行政管理学. 北京：中国人民大学出版社，1997
李文良. 中国政府职能转变问题报告：问题、现状、挑战、对策. 北京：中国发展出版社，2003
周天勇. 中国行政体制改革 30 年. 上海：格致出版社，上海人民出版社，2008
马斌. 政府间关系：权力配置与地方治理：基于省、市、县政府间关系的研究. 杭州：浙江大学出版社，2009
彭澎. 政府角色论. 北京：中国社会科学出版社，2002
王建芹. 中国行政监察教程. 北京：中国方正出版社，1997
闫东. 中国共产党与民间组织关系研究. 北京：中央编译出版社，2011
冷明权，张智勇. 经济社团的理论与案例. 北京：社会科学文献出版社，2004
杨冠琼. 当代中国行政管理模式沿革研究. 北京：北京师范大学出版社，1999
沈荣. 当代中国政府与过程. 天津：南开大学出版社，2008
杜创国. 政府职能转变论纲. 北京：中央编译出版社，2008
潘一禾. 观念与体制. 上海：学林出版社，2002
胡逢祥. 社会变革与文化传统. 上海：上海人民出版社，2000
龙文懋，崔永东. 传统文化的沉思. 呼和浩特：内蒙古人民出版社，2001
李艳丽. 政治亚文化：影响当代中国政治发展的特殊因素分析. 武汉：武汉大学出版社，2008
于语和，王景智，周滨. 中国传统文化概论. 天津：天津大学出版社，2001
刁成杰. 人民信访史略. 北京：北京经济学院出版社，1996
唐晓，杨帆. 政治科学基础. 北京：世界知识出版社，2007
尹世洪，朱开杨. 人民代表大会制度发展史. 南昌：江西人民出版社，2002
陈建. 政府与市场：美、英、法、德、日市场经济模式研究. 北京：经济管理出版社，1995
高兆明. 中国市民社会论稿. 北京：中国矿业大学出版社，2001

王洪松. 当代中国的志愿服务与公民社会建设. 北京：中国政法大学出版社，2015
白平则. 强社会与强国家：中国国家与社会关系的重构. 北京：知识产权出版社，2013
侯一夫. 中国公民社会的发育现状、问题与前景. 哈尔滨：黑龙江大学出版社，2011
孙莉. 中国现代化进程中的国家与社会. 北京：中国社会科学出版社，2001
张静. 法团主义. 北京：中国社会科学出版社，1998
李惠斌. 全球化与公民社会. 桂林：广西师范大学出版社，2003
冯金明. 公民社会的起源：希腊城邦制度. 长春：长春出版社，2012
袁祖社. 权利与自由：市民社会的人学考察. 北京：中国社会科学出版社，2003
王新生. 市民社会论. 桂林：广西人民出版社，2003
武经伟，高萍美. 中国公民社会的道德文化与政治生态. 上海：上海三联书店，2012
段西蓉，冯波. 中国公民社会研究. 济南：山东友谊出版社，2009
李劲. 公民社会与社会层级结构重塑. 北京：中国社会出版社，2012
蒋晓伟，程维荣. “一国两制”理论与特别行政区制度研究. 上海：上海社会科学院出版社，2013
陈丽君. 香港政党政治与选举制度研究. 北京：中国社会科学出版社，2013
朱世海. 香港政党研究. 北京：时事出版社，2011
刘曼容. 港英政治制度与香港社会变迁. 广州：广东人民出版社，2009
朱云汉. 台湾民主转型的经验与启示. 北京：社会科学文献出版社，2012
姜南扬. 台湾政治转型与两岸关系. 武汉：武汉大学出版社，1999
周平. 香港政治发展：1980—2004. 北京：中国社会科学出版社，2006
廖信忠. 我们台湾这些年. 重庆：重庆出版社，2009
王业立. 比较选举制度. 台北：五南图书出版公司，2001
周建华. 香港政党与选举政治：1997—2008. 广州：中山大学出版社，2009
谢益显. 中国当代外交史：1949—2001. 北京：中国青年出版社，2002
马长山. 国家、市民社会与法治. 北京：商务印书馆，2003
韦祖松. 环球同此凉热：一代领袖们的国际战略思想. 西安：陕西师范大学出版社，1993
世界银行. 1997 年世界发展报告：变革世界中的政府. 北京：中国财政经济出版社，1997
黄卫平，汪永成. 当代中国政治研究报告：Ⅲ，Ⅳ，Ⅴ，Ⅵ. 北京：社会科学文献出版社，2004，2005，2007，2009
钱其琛. 外交十记. 北京：世界知识出版社，2004
唐家璇. 劲雨煦风. 北京：世界知识出版社，2009
李肇星. 说不尽的中国外交. 北京：中信出版社，2014
毛泽东外交文选. 北京：中央文献出版社，1994
周恩来外交文选. 北京：中央文献出版社，1990
马克思恩格斯选集：1～4 卷. 2 版. 北京：人民出版社，1995

毛泽东选集：1～4卷. 2版. 北京：人民出版社，1991
邓小平文选：1～2卷. 2版. 北京：人民出版社，1994
邓小平文选：3卷. 1版. 北京：人民出版社，1993
习近平谈治国理政. 北京：外文出版社，2014

英文著作

Owen E. Hughes. *Public Management and Administration: An Introduction*. 3rd ed. London: Palgrave Macmillan, 2003.

Gabriel A. Almond. *Comparative Politics: A Theoretical Framework*. New York: Pearson Longman Press, 2004.

Thomas W. Robinson, David Shambaugh (eds.). *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1994.

Iain Johnston, Robert Ross (ed.). *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*. Stanford, California: Stanford University Press, 2006.

Larry Diamond, Ramon H. Myers. *Elections and Democracy in Greater China*. New York: Oxford University Press, 2001.

Christine Loh. *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2006.

Christine Loh. *Building Democracy: Creating Good Government for Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2003.

Document generated by Anna’s Archive around 2023-2024 as part of the DuXiu collection (https://annas-blog.org/duxiu-exclusive.html).

Images have been losslessly embedded. Information about the original file can be found in PDF attachments. Some stats (more in the PDF attachments):

{
  "filename": "MTQyMjg3MDcuemlw",
  "filename_decoded": "14228707.zip",
  "filesize": 58121888,
  "md5": "4c4a4d9af39c3bd13162b3f904ed582e",
  "header_md5": "f3629fac4c825c243f5deddbaa188182",
  "sha1": "91b13f80fd6ea7e18f7495d6c6c2aa79dedc754c",
  "sha256": "9d495a3d56cbeafc5d033064dddcab9d21f474a3f17df34be59804c7935b5f06",
  "crc32": 3248265194,
  "zip_password": "",
  "uncompressed_size": 67882871,
  "pdg_dir_name": "\u2561\u2592\u2524\u00b7\u2553\u2568\u2563\u00b7\u2552\u25a0\u2555\u00ab\u2559\u03b4\u2552\u25a0\u2553\u256c_14228707",
  "pdg_main_pages_found": 258,
  "pdg_main_pages_max": 258,
  "total_pages": 268,
  "total_pixels": 1524680192,
  "pdf_generation_missing_pages": false
}